

UNIVERSITÉ DE DIJON
FACULTÉ DE DROIT

L'INITIATIVE DES LOIS
EN DEHORS DU GOUVERNEMENT
ET DES CHAMBRES

THÈSE POUR LE DOCTORAT
SCIENCES POLITIQUES & ÉCONOMIQUES

*Soutenue devant la Faculté de Droit de l'Université de Dijon
le Samedi 15 Novembre 1902, à une heure et demie*

PAR FRANÇOIS TIBERGHIE

Président : M. DESLANDRES, Professeur.

Suffragants : M. PAUL GAUDEMET, Professeur ;
M. MOULIN, Professeur.

TOURCOING
IMPRIMERIE JEAN DEBISSCHOP

—
1902

THÈSE POUR LE DOCTORAT

UNIVERSITÉ DE DIJON
FACULTÉ DE DROIT

L'INITIATIVE DES LOIS
EN DEHORS DU GOUVERNEMENT
ET DES CHAMBRES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

SCIENCES POLITIQUES & ÉCONOMIQUES

*Soutenue devant la Faculté de Droit de l'Université de Dijon
le Samedi 15 Novembre 1902, à une heure et demie*

PAR FRANÇOIS TIBERGHIEU



Président : M. DESLANDRES, Professeur.
Suffragants : M. PAUL GAUDEMET, Professeur ;
M. MOULIN, Professeur.

TOURCOING
IMPRIMERIE JEAN DEBISSCHOP

1902



Digitized by the Internet Archive
in 2026

INTRODUCTION

Les abus du parlementarisme en France ne sont plus à démontrer, ils s'étalent au grand jour et le pays en supporte les conséquences. Les différents rouages du gouvernement, qui se présentaient régulièrement agencés dans la Constitution de 1875, se sont faussés à l'usage et ne remplissent plus leur fonction. D'une part le pouvoir exécutif annihilé, laissant tomber ses prérogatives en désuétude, et de plus en plus limité dans son domaine par les empiètements des Chambres. D'autre part le pouvoir législatif soumis à des règles de procédure défectueuses, et qui par son fonctionnement excite un mécontentement général, et pour la lenteur des travaux préparatoires, et pour la médiocrité des résultats.

Dans une société comme la nôtre, travaillée par un besoin incessant de réformes, l'impuissance du Parlement à remplir sa mission propre s'est fait vivement sentir ; et la nécessité d'une législation à la fois plus progressive et plus sagement conçue a

suscité une réaction salutaire de la part des intéressés. Du sein du pays se sont élevés certains organes, corps investis d'une mission officielle ou même sociétés libres, qui ont recueilli la tâche des chambres politiques et qui leur ont apporté un concours effectif dans l'œuvre de la législation. Ainsi à côté du mal a surgi le remède : tandis que le Parlement se montre de plus en plus impuissant à satisfaire le pays, de nouveaux organismes s'emploient d'une façon de plus en plus active et féconde à préparer et à faire aboutir les réformes.

Or c'est là un mouvement pour ainsi dire spontané et qui vient de la pression des circonstances. En effet, d'après les textes de lois, les assemblées chargées de la défense de certains intérêts, sont investies presque uniquement d'un rôle consultatif : elles ont à donner leur avis quand les pouvoirs publics le leur demandent. Elles possèdent aussi une attribution plus active : le droit d'exprimer des vœux, c'est-à-dire de formuler d'une façon générale un désir de réformes. Or, par le cours naturel des choses, ces prérogatives prennent de jour en jour une importance plus réelle, et produisent des résultats de plus en plus appréciables. N'y a-t-il pas lieu d'interpréter ce mouvement et de se demander où il peut bien aboutir ? Et si l'on y trouve certains avantages, ne faut-il pas chercher à l'accentuer encore ? ne faut-il pas lui donner une consécration législative en assurant une plus large portée aux attributions des assemblées spéciales ?

Pour trouver le terme de cette évolution, nous pouvons nous inspirer d'une institution qui est dès maintenant réalisée en Suisse. Dans ce pays, un certain nombre de citoyens peuvent proposer une réforme et la soumettre à l'assentiment de l'Assemblée fédérale et du peuple. Ce droit d'initiative populaire permet de manifester hautement les désirs du pays, il fournit aux intéressés le moyen de faire aboutir par eux-mêmes leurs revendications. A ce titre, il offre un exemple très intéressant, et il suscite l'idée d'organiser en France l'initiative législative en dehors du Gouvernement et des Chambres.

Pourtant il y a lieu de marquer aussitôt une double restriction. D'abord, il n'est pas certain que l'initiative populaire ait donné en Suisse de bons résultats ; il nous faut suivre cette institution dans son fonctionnement et nous rendre compte de ses avantages et de ses inconvénients pour en faire ensuite notre profit. En second lieu, comme l'initiative populaire est une forme du gouvernement direct, il ne saurait être question de l'introduire telle quelle en France ; et si nous voulons lui trouver un mode d'application dans notre pays, il importe au plus haut point de rechercher les éléments capables de fournir une base solide à l'institution étrangère.

Dans la première partie de notre travail, nous aurons à étudier le droit d'initiative tel qu'il est reconnu aux citoyens suisses par la Constitution fédérale. Après avoir défini sa nature, nous retrace-

rons son développement historique et les règles auxquelles il est soumis actuellement. Nous insisterons particulièrement sur l'exposé des tentatives de révision auxquelles il a donné lieu : d'où nous pourrions tirer un jugement critique sur la valeur de l'institution.

La seconde partie sera consacrée à l'initiative des corps représentatifs des intérêts en France. Nous verrons comment ces organes spéciaux participent dès aujourd'hui à l'œuvre législative, et nous ferons ressortir les avantages de leur intervention en la matière. Nous montrerons qu'ils jouiraient d'une autorité plus effective encore en se recrutant par voie d'élection ; enfin, nous indiquerons comment ils pourraient, au moyen du droit d'initiative, promouvoir les réformes et devenir les collaborateurs attitrés du Parlement.

PREMIÈRE PARTIE

L'INITIATIVE POPULAIRE
DANS LE DROIT FÉDÉRAL SUISSE

CHAPITRE PREMIER

Notion du droit d'initiative.

Qu'est-ce que le droit d'initiative considéré en général? C'est, dit M. Borgeaud, « le droit de saisir une autorité constituée d'une proposition sur laquelle elle sera obligée de statuer par voie d'adoption ou de rejet, et qui, en cas d'adoption, deviendra la base d'un décret de cette autorité. » (1)

Appliquons cette définition à l'initiative reconnue au peuple suisse par la Constitution fédérale. C'est d'abord un droit, et un droit politique puisqu'il autorise à présenter des demandes de révision constitutionnelle. (2) Aussi celui qui souscrit à une demande d'initiative doit-il être électeur (art. 120

(1) M. BORGEAUD. Établissement et révision des Constitutions, page 329. — M. Borgeaud distingue le droit d'initiative devant une autorité constituée, et le droit d'initiative devant le pouvoir constituant. Mais la définition citée peut très bien s'appliquer ici, sauf peut-être le mot décret.

(2) Aux termes de la Constitution fédérale, l'initiative populaire pourrait s'exercer uniquement dans le domaine constitutionnel. Nous verrons plus loin la portée de cette règle. (Voir chapitre V.)

de la Constitution). C'est là une différence essentielle avec la pétition qui est simplement l'exercice d'un droit individuel, reconnu par l'article 57 ainsi conçu : « Le droit de pétition est garanti. » Ces termes ne comportent aucune restriction : le droit de pétition, à l'encontre du droit d'initiative, peut s'exercer aussi bien pour un intérêt privé que pour un intérêt public ; il est reconnu aux étrangers comme aux nationaux.

Ce droit est soumis à un certain nombre de prescriptions que nous énumérerons plus tard ; rappelons seulement la nécessité de 50.000 signatures, nombre que la Constitution fédérale exige pour faire produire à la demande tous ses effets. (1) Lorsque l'initiative populaire satisfait à toutes les conditions légales, il y a une obligation imposée à l'autorité saisie, qui sera tantôt l'Assemblée fédérale, tantôt le peuple lui-même : cette autorité devra se prononcer sur la question de la révision. Le droit d'initiative a donc pour corrélatif une obligation de statuer ; au contraire une pétition peut être écartée purement et simplement par l'autorité à laquelle elle s'adresse. En somme il y a entre une demande d'initiative et une simple pétition la même différence qui, dans le droit administratif, distingue le recours contentieux du recours gracieux. L'un, suivant une procédure déterminée par la loi, apporte au tribunal une ques-

(1) Ce chiffre n'atteint pas le dixième des électeurs inscrits qui étaient en 1899 au nombre de 738.287. (*Annuaire statistique de la Suisse*. Reproduit par la *Revue du Droit public*, 1901, page 360.)

tion qui doit être tranchée dans tel ou tel sens. L'autre n'est soumis à aucune formalité ; mais il peut ne recevoir aucune solution. (1)

Comme nous venons de le dire, l'initiative populaire met en mouvement le pouvoir constituant, elle pose le premier acte de la procédure de révision. Ce premier acte peut avoir une signification plus ou moins précise : il peut avoir pour objet, soit de provoquer une révision totale ou partielle de la constitution, soit même de proposer au peuple la révision toute rédigée. Dans tous les cas, le droit d'initiative se présente comme une application du gouvernement direct ; il permet aux citoyens de formuler par eux-mêmes et sans l'intermédiaire de représentants leurs desiderata en matière constitutionnelle. Mais, lorsque la demande est introduite sous la forme d'un projet complètement rédigé, elle prend une importance toute spéciale. Alors, non seulement elle peut devenir le point de départ d'une

(1) On peut citer pourtant deux exemples remarquables de pétitions qui ont abouti à réviser la constitution. En 1878, un mouvement d'opinion se manifesta pour rendre aux cantons la faculté de rétablir la peine de mort, et un vaste pétitionnement fut organisé dans le pays. Saisie de la question par l'initiative de l'un de ses membres, l'Assemblée fédérale modifia elle-même dans le sens indiqué l'article 65 de la Constitution, et cette réforme fut ratifiée le 18 mai 1879 par le peuple.

Quelques années plus tard, de 1883 à 1887, beaucoup d'associations industrielles é mirent des vœux pour la protection des inventions, et de nombreuses listes couvertes de signatures furent adressées à l'Assemblée fédérale. Celle-ci prit l'objet en considération, et modifia l'article 64 de manière à attribuer à la Confédération le droit de légiférer sur la protection des inventions, dessins et modèles nouveaux : ce qui fut accepté par le vote populaire du 10 juillet 1887.

révision, mais une fois dûment ratifiée, elle fera elle-même partie intégrante de la Constitution.

D'une façon générale, on peut définir le droit d'initiative populaire dans la Constitution fédérale : un droit politique qui permet, sous certaines conditions, à 50.000 électeurs de saisir l'Assemblée fédérale ou le peuple suisse d'une proposition ayant pour objet d'imposer une révision totale ou partielle, ou pouvant même passer tout entière dans la Constitution.

L'initiative a toujours pour complément nécessaire le referendum, puisque toute révision constitutionnelle doit être acceptée par la majorité des citoyens suisses prenant part au vote ; (1) cependant, il est permis de distinguer ces deux institutions du gouvernement direct qui ont une portée toute différente. Le referendum, lorsqu'il n'est pas provoqué par une demande populaire, présente aux électeurs une réforme toute faite, et les place dans l'alternative de suivre ou de désavouer leurs représentants ; l'initiative leur permet de dicter leur volonté et d'indiquer à l'Assemblée fédérale la voie où elle doit s'engager. Dans la marche des réformes, le premier est un frein ; le second, un moteur. Le premier est un moyen de conservation ; le second peut devenir un instrument de progrès ou de trouble suivant qu'il est bien ou mal organisé.

(1) Art. 123 de la Constitution fédérale.

La même différence existe entre le droit d'initiative et le referendum institué pour la législation ordinaire. On sait qu'en matière législative la Constitution fédérale a organisé le referendum facultatif : d'après l'article 89 de la Constitution, les lois fédérales sont soumises à l'adoption ou au rejet du peuple, si la demande en est faite par 30.000 citoyens actifs ou par huit cantons. Entre le droit d'initiative et cette faculté de demander le referendum il y a une certaine analogie, du moins en la forme. Au fond le but poursuivi est très différent dans les deux cas. Il est positif lorsqu'il s'agit de réclamer une réforme constitutionnelle; il est négatif si l'on veut au contraire s'opposer à l'adoption définitive d'une loi. (1)

(1) Nous venons de marquer la différence entre l'initiative et le referendum de ratification (*post legem*.) Dans les ouvrages de droit constitutionnel, on distingue encore le referendum de consultation (*ante legem*) par lequel « le législateur perplexe sur une réforme très discutée... en soumet directement le principe au vote populaire dans une formule claire et simple. » (ESMEIM. *Éléments de droit constitutionnel*, page 233.) Ainsi c'est aux Chambres législatives à apprécier l'opportunité de cette consultation et à en fixer les termes; au contraire, dans une demande d'initiative, c'est le corps électoral qui, de lui-même, signifie sa volonté. Il y a d'un côté un expédient politique, et de l'autre un droit populaire.

CHAPITRE II

Histoire du droit d'initiative.

§ I. — CONSTITUTION DE 1848.

Dans la Confédération, c'est depuis 1848 qu'est reconnu aux citoyens le droit de provoquer des révisions constitutionnelles. (1) Voici en quels termes était conçu l'article 113 ancien :

Lorsqu'une section de l'Assemblée fédérale décrète la révision et que l'autre section n'y consent pas, ou

(1) Pour l'histoire du droit d'initiative dans les cantons, nous nous contenterons de renvoyer à l'ouvrage de M. Stussi (*Referendum und Initiative in den Schweizerkantonen*), et à l'ouvrage déjà cité de M. Borgeaud. Rappelons seulement que les cantons avaient précédé la Confédération dans la voie des droits populaires. De 1830 à 1848, certaines constitutions cantonales avaient prévu et organisé le droit d'initiative pour leur propre révision. (M. Borgeaud, *op. cit.*, p. 331 à 333.) Le canton de Vaud, en 1845, l'avait introduit en matière législative. (M. Borgeaud, *op. cit.*, p. 342.) La Constitution fédérale de 1848 s'es emparée de cette institution et l'a généralisée en imposant aux cantons l'adoption du *referendum* et du droit d'initiative en matière constitutionnelle. L'article 6 dit en effet... : « les cantons sont tenus de demander à la Confédération la garantie de leurs constitutions. Cette garantie est accordée pourvu qu'elles aient été acceptées par le peuple et qu'elles puissent être révisées lorsque la majorité absolue des citoyens le demande.

bien lorsque cinquante mille citoyens suisses ayant droit de voter demandent la révision, la question de savoir si la Constitution fédérale doit être révisée est soumise à la votation du peuple suisse par oui ou par non. Si la majorité des citoyens suisses prenant part à la votation se prononce pour l'affirmative, les deux Conseils sont renouvelés pour travailler à la révision.

L'initiative populaire pouvait-elle provoquer tout aussi bien une révision partielle qu'une révision totale? L'affirmative semble bien ressortir des délibérations de la diète fédérale en 1847; (1) mais les articles précités ne contiennent rien d'explicite à cet égard, et ne permettent pas de résoudre la question. Il était nécessaire dès lors, pour enlever tous les doutes, de définir d'une façon précise les droits du peuple. De fait, lors de la révision de 1866, la société radicale, l'*Helvetia*, voulut faire reconnaître expressément au peuple le droit de révision partielle; mais la demande qu'elle avait lancée à cet effet ne put réunir 50.000 signatures. (2)

En 1872, le projet de constitution préparé par

(1) La députation de Bâle-ville avait proposé de spécifier, dans le texte, que la Constitution pourrait en tout temps être révisée en tout ou en partie. Cet amendement avait été rejeté comme inutile, et une déclaration avait été inscrite au protocole, reconnaissant que dans l'opinion de la majorité une révision partielle pouvait être entreprise aux mêmes conditions qu'une révision totale. — CURTI. *Geschichte der Schweizerischen Volksgesetzgebung*, page 185.

(2) M. Numa Droz. La démocratie en Suisse et l'initiative populaire. *Bibliothèque universelle et Revue Suisse*, 1894, page 228.

l'Assemblée fédérale consacrait à la fois le *referendum* facultatif et l'initiative populaire en matière de législation ; (1) mais, de même que le texte de 1848, il n'accordait pas expressément aux électeurs le droit de provoquer une révision partielle. On sait qu'il fut repoussé par le peuple suisse, surtout à cause de ses tendances trop centralisatrices. Le second projet préparé par les Chambres, et qui allait devenir la Constitution de 1874, respectait davantage l'autonomie cantonale ; il était aussi plus réservé en fait de législation populaire puisqu'il n'avait conservé que le *referendum* facultatif. D'ailleurs il ne modifiait en rien les règles de l'initiative constitutionnelle ; et le texte de 1848 était entièrement reproduit, avec les adjonctions suivantes relatives au mode de supputer le vote des cantons.

« Pour établir la majorité des États, le vote d'un demi-canton est compté pour une demi-voix. »

(1) Deux articles ainsi conçus étaient introduits à la suite de l'art. 81 de la constitution de 1848 : Si 50,000 électeurs suisses ou cinq cantons demandent la révision ou l'abrogation d'une loi fédérale ou d'un arrêté fédéral existant, ou s'ils demandent la promulgation d'une nouvelle loi ou d'un nouvel arrêté sur une question déterminée, et si cette demande n'a rien de contraire aux obligations de droit public de la Confédération, les deux Conseils doivent, s'ils sont favorables à la demande, élaborer la nouvelle loi ou le nouvel arrêté et le présenter à l'acceptation du peuple.

Si les deux Conseils ne sont pas d'accord, le projet de loi ou d'arrêté doit néanmoins être soumis au verdict populaire et si la majorité des électeurs se prononce en sa faveur, les deux Conseils doivent préparer un projet de loi ou d'arrêté répondant au vœu de la majorité et le soumettre ensuite au jugement du peuple. Voir M. DUNANT. *La Législation par le peuple en Suisse*, p. 103.

« Le résultat de la votation populaire dans chaque canton est considéré comme le vote de l'État. »

§ 2. — TENTATIVE DE RÉVISION EN 1880.

La question de la révision partielle restait donc entière avec les doutes qu'elle soulevait, et des difficultés devaient nécessairement surgir à la première demande populaire qui aurait pour objet de modifier seulement certains articles de la Constitution. Cela se produisit en 1880 dans les circonstances que nous allons rappeler. (1)

En 1879, le Conseil national avait écarté une motion de M. Joos qui proposait d'attribuer à la Confédération le droit exclusif d'émettre des billets de banque et des bons du trésor. Là dessus M. Joos, avec l'appui du Grütliverein, entreprit d'exciter un mouvement d'opinion ; et les signatures furent recueillies sur une demande qui tendait à la révision de l'article 39, relatif aux billets de banque, et aussi de l'article 120, qui concerne le droit d'initiative. Les révisionnistes présentaient ainsi au peuple une double réforme, financière et politique, et ce procédé singulier trahissait leur embarras. Ils avaient des doutes sur la portée de l'article 120, et

(1) Déjà auparavant, au sujet de la pétition qui demandait le rétablissement de la peine de mort, on avait agité la question de savoir si 50.000 citoyens pouvaient réclamer une révision partielle. Mais la difficulté n'avait pas été tranchée, puisque l'Assemblée fédérale avait d'elle-même modifié la Constitution dans le sens désiré.

ils voulaient le modifier de manière à rendre possible une demande de révision partielle. Mais bientôt l'article 39 fit à lui seul tous les frais de la campagne révisionniste : et en effet, faire adopter par le peuple une motion de révision partielle, c'était créer un précédent, et par le fait donner une portée plus grande au droit d'initiative populaire qui permettrait dès lors de préciser la volonté des électeurs.

Le 3 août 1880, plus de 50.000 signatures avaient été recueillies, et la demande ainsi conçue était remise par M. Joos aux autorités fédérales :

Initiative populaire : Les soussignés, citoyens suisses, se fondant sur l'article 120 de la Constitution fédérale, demandent par la présente la révision de l'article 39 de la Constitution fédérale, et désirent que cette révision soit faite de la manière suivante :

1° L'article 39 de la Constitution fédérale est supprimé.

2° Il est remplacé par le suivant :

La Confédération a seule le droit d'émettre des billets de banque ou des bons du trésor.

Toutefois elle ne pourra pas en décréter le cours forcé.

Le bénéfice résultant de l'émission des billets de banque ou des bons du trésor sera partagé entre la Confédération et les cantons dans des proportions à déterminer par la loi.

3° Cet article révisé sera soumis à la votation populaire.

4° Le Conseil fédéral est chargé de l'exécution du présent arrêté.

Les autorités fédérales firent mauvais accueil à cette tentative qui menaçait leurs droits. Elles décidèrent de ne pas soumettre au peuple le texte présenté par les révisionnistes, ce qui paraît bien conforme à la Constitution de 1848. On aurait pu encore présenter aux électeurs une simple motion de révision partielle, et cette solution fut en effet proposée dans les débats des conseils législatifs ; mais elle ne fut pas non plus adoptée. (1) Voici en effet l'arrêté qui fut voté par l'Assemblée fédérale le 17 septembre 1880 :

« L'Assemblée fédérale, considérant que plus de 50.000 citoyens suisses, se fondant sur l'article 120 de la Constitution, demandent que cette Constitution soit révisée dans son article 39 ;

» Mais que, d'après les prescriptions de l'article 120 invoqué, la question préalable à soumettre au peuple est celle de savoir d'une manière générale si une révision de la Constitution fédérale doit avoir lieu ou non ;

(1) Suivant M. Borgeaud (op. cit., pages 370, 371 et suiv.), c'est l'interprétation qu'il fallait donner à la Constitution de 1874. L'initiative populaire, comme l'initiative des Chambres, pouvait s'étendre aux révisions partielles. La demande en question devait donc être « soumise aux électeurs sous la forme d'une motion générale de révision partielle dans le sens indiqué par les signataires, mais sans que l'article qu'ils avaient cru devoir rédiger eût d'autre valeur que celle d'une formule explicative servant à faire comprendre la portée de leur vœu. »

M. Arnoult, dans son ouvrage sur la révision des constitutions, exprime aussi cette opinion que la Constitution de 1874 autorisait des demandes de révision partielle.

» Arrête :

» La question suivante sera posée au peuple suisse :

» La Constitution fédérale doit-elle être révisée ? »

Cette décision produisit le résultat attendu. Le peuple, ainsi consulté, ne voulut pas exposer sa constitution aux risques d'une révision totale. Le 31 octobre 1880, par 260.126 voix contre 121.099, il rejeta la proposition. (1)

L'opinion du Conseil fédéral et de l'Assemblée fédérale pouvait être plus ou moins fondée en droit ; mais, ce qui est certain, c'est que cette manière de voir condamnait l'initiative populaire à rester un instrument inutile et impuissant contre l'esprit conservateur du peuple suisse. Tel n'était pas, semble-t-il, le but des constituants de 1848, lorsqu'ils avaient inscrit ce droit dans la Constitution.

§ III. — RÉVISION DE 1891.

L'insuccès de cette tentative de révision nous explique comment les partis d'opposition de droite et de gauche étaient d'accord pour ouvrir un champ plus large aux demandes populaires. La question fut soulevée en 1884 au Conseil national par M. Zemp,

(1) M. SALIS, *Le Droit fédéral suisse*. Traduit par M. Borel (1^{er} vol., page 457). Ce même ouvrage (pages 393 et suivantes) donne des détails intéressants sur la campagne révisionniste, et sur les débats soulevés par cette question à l'Assemblée fédérale.

membre de la droite conservatrice, (1) et une seconde fois en 1888 par un pétitionnement que le *Grütliverein* avait organisé.

A cette date, le Conseil fédéral ne se montra plus hostile ; voici ce que contenait son message du 13 juin 1890 à l'Assemblée fédérale :

« Il est évident que, pour le peuple, la question de savoir si la Constitution fédérale doit être révisée est tout autre que celle de savoir si tel article doit être abrogé, modifié ou complété. L'incertitude concernant les résultats favorables d'une révision jointe à l'éventualité inévitable, en cas d'affirmative, du renouvellement des deux Conseils pèse tellement dans la balance en faveur du rejet, qu'on peut parfaitement prétendre qu'il est impossible par la voie de l'initiative populaire, telle qu'elle est réglée par l'article 120 actuel, de connaître la véritable volonté populaire concernant la modification de la Constitution et de lui faire droit. » (2)

S'inspirant de ces considérations, le Conseil fédéral élaborait un projet qui accordait à cinquante mille citoyens le droit de porter devant le corps électoral la question d'une révision partielle. Une fois cette question tranchée affirmativement, c'était l'Assemblée fédérale qui devait procéder elle-même à la révision et la soumettre ensuite à la ratification

(1) Le texte de la motion de M. Zemp est donné dans l'article de M. Numa Droz sur la révision fédérale. (*Bibliothèque universelle*, janvier 1885, page 13.)

(2) M. SIGNOREL. *Étude de législation comparée sur le referendum législatif*, page 43.

du peuple. Il devait y avoir deux votations populaires : l'une préalable, pour décider le principe de la révision, l'autre ayant pour objet de donner une sanction définitive aux résolutions des Chambres. C'était en somme le développement du système de 1848 et l'assimilation de la révision totale et de la révision partielle, sauf cette différence que, dans la seconde hypothèse, le renouvellement des chambres n'était plus exigé.

Le Conseil national accepta ces dispositions. Mais au Conseil des États fut adopté un contre-projet du parti conservateur qui s'inspirait d'une conception plus hardie : à l'exemple de la constitution zurichoise, il autorisait les initiants à présenter directement au peuple des propositions complètement rédigées, et à faire aboutir ainsi une réforme en dehors de l'Assemblée fédérale qui pouvait seulement présenter un contre-projet. Le Conseil national admit ce nouveau procédé et adopta la rédaction du Conseil des États. (1) Cette rédaction, soumise au vote populaire le 5 juillet 1891, fut ratifiée par 183.029 suffrages contre 120.599 et par 18 cantons contre 4. Il est à remarquer que le peuple est resté plutôt indifférent à cette extension de ses droits. Plus de la moitié des électeurs se sont abstenus, alors que la moyenne des votants pour le referendum atteint 58 %.

(1) Voir M. BORGEAUD, *op. cit.*, pages 379 et 380.

(2) C'est le chiffre donné par M. Curti pour la période de 1879 à 1891. Article sur le referendum suisse. *Revue politique et parlementaire*, août 1897, page 248.

Aussitôt la révision acceptée par le peuple, l'Assemblée fédérale se réunit en session extraordinaire pour préparer la loi d'application qui avait été annoncée dans l'article 122. De longues discussions s'engagèrent à ce sujet; et en particulier, la manière de faire prononcer le corps électoral entre le projet d'initiative populaire et le contre-projet de l'Assemblée donna lieu aux systèmes les plus divers et fut même l'occasion de débats agités. Enfin les deux conseils législatifs se mirent d'accord sur un texte qui devint la loi organique du 27 janvier 1892. Nous verrons plus loin comment ses dispositions sont venues compléter les articles constitutionnels.

CHAPITRE III

Organisation du droit d'initiative.

§ I. — PROCÉDURE A SUIVRE POUR LES DIFFÉRENTES DEMANDES D'INITIATIVE.

En suivant le développement historique du droit d'initiative, nous avons pu voir comment il avait reçu une portée de plus en plus précise, et comment on avait reconnu un peu à la fois trois formes différentes de demandes populaires : demande de révision totale, demande de révision partielle conçue en termes généraux et demande de révision partielle sous forme d'un projet rédigé de toutes pièces. Nous allons étudier, d'après le nouveau texte constitutionnel, (1) la procédure à observer dans chacune

(1) Voici le texte des articles 118, 119, 120, 121, 122 et 123, tels qu'ils sont rédigés depuis la révision de 1891 :

Art. 118. — La Constitution fédérale peut être révisée en tout temps, totalement ou partiellement.

Art. 119. — La révision totale a lieu dans les formes statuées pour la législation fédérale.

Art. 120. — Lorsqu'une section de l'Assemblée fédérale décrète la

de ces trois hypothèses, et nous allons nous poser les questions suivantes : Qui est chargé de décider la révision en principe ? Qui doit procéder au travail d'élaboration ?

Demande de révision totale. — Supposons que 50.000 citoyens aient déposé une demande tendant

révision totale de la Constitution fédérale et que l'autre section n'y consent pas, ou bien lorsque 50.000 citoyens suisses, ayant droit de voter, demandent la révision totale, la question de savoir si la Constitution fédérale doit être révisée est, dans l'un comme dans l'autre cas, soumise à la votation du peuple suisse par oui ou par non.

Si, dans l'un ou l'autre de ces cas, la majorité des citoyens suisses prenant part à la votation se prononce pour l'affirmative, les deux Conseils sont renouvelés pour travailler à la révision.

Art. 121. — La révision partielle peut avoir lieu, soit par la voie de l'initiative populaire, soit dans les formes statuées pour la législation fédérale.

L'initiative populaire consiste en une demande présentée par 50.000 citoyens suisses ayant le droit de vote et réclamant l'adoption d'un nouvel article constitutionnel, ou l'abrogation, ou la modification d'articles déterminés de la Constitution en vigueur.

Si, par la voie de l'initiative populaire, plusieurs dispositions différentes sont présentées pour être révisées ou pour être introduites dans la Constitution fédérale, chacune d'elles doit former l'objet d'une demande d'initiative distincte.

La demande d'initiative peut revêtir la forme d'une proposition conçue en termes généraux, ou celle d'un projet rédigé de toutes pièces.

Lorsque la demande d'initiative est conçue en termes généraux, les Chambres fédérales, si elles l'approuvent, procéderont à la révision partielle dans le sens indiqué et en soumettront le projet à l'adoption ou au rejet du peuple et des cantons. Si, au contraire, elles ne l'approuvent pas, la question de la révision partielle sera soumise à la votation du peuple; si la majorité des citoyens suisses prenant part à la votation se prononce pour l'affirmative, l'Assemblée fédérale procédera à la révision en se conformant à la décision populaire.

Lorsque la demande revêt la forme d'un projet rédigé de toutes pièces et que l'Assemblée fédérale lui donne son approbation, le projet sera soumis à l'adoption ou au rejet du peuple et des cantons.

d'une façon générale à la révision de la Constitution, elle est d'abord soumise au corps électoral qui doit se prononcer sur son opportunité. Au cas de réponse affirmative par la majorité des votants (la majorité des États n'est pas nécessaire sur cette question de principe), les deux Conseils sont renouvelés et travaillent à la révision. Quand ils ont élaboré une nouvelle constitution, ils ne peuvent de leur seule autorité la mettre en vigueur. Il faut que le peuple se prononce de nouveau et ratifie l'œuvre de l'Assemblée à la double majorité des votants et des États. On le voit, c'est en tout point la procédure qui avait été organisée en 1848, et qui est maintenant réservée à la révision totale.

Demande de révision partielle conçue en termes généraux. — L'article 121 prévoit l'hypothèse d'une initiative demandant, par une formule plus ou moins explicite, l'adoption d'un nouvel article constitutionnel, ou l'abrogation, ou la modification d'articles

Si l'Assemblée fédérale n'est pas d'accord, elle peut élaborer un projet distinct ou recommander au peuple le rejet du projet proposé et soumettre à la votation son contre-projet ou sa proposition de rejet en même temps que le projet émané de l'initiative populaire.

Art. 122. — Une loi fédérale déterminera les formalités à observer pour les demandes d'initiative populaire et les votations relatives à la révision de la Constitution fédérale.

Art. 123. — La Constitution fédérale révisée ou la partie révisée de la Constitution entre en vigueur lorsqu'elle a été acceptée par la majorité des citoyens suisses prenant part à la votation et par la majorité des États.

Pour établir la majorité des États, le vote d'un demi-canton est compté pour une demi-voix.

Le résultat de la votation populaire dans chaque canton est considéré comme le vote de l'État.

déterminés de la constitution en vigueur. Ici, comme il ne s'agit plus de remanier toute la Constitution, le consentement préalable des électeurs n'est plus exigé dans tous les cas.

Les Chambres sont les premières à donner leur avis; et, si elles sont favorables, elles font de suite la révision dans le sens indiqué. Le peuple n'aura à trancher la question de principe que si elles repoussent la demande ou si elles ne se prononcent pas dans le délai d'un an. (Délai prescrit par la loi du 27 janvier 1892.) Il peut arriver alors que la proposition, rejetée par l'Assemblée fédérale, soit acceptée par le peuple. Ce désaccord ne rendra pas nécessaire pourtant le renouvellement des Conseils législatifs, qui auront à se soumettre et à procéder à la révision. D'ailleurs, le projet, rédigé de gré ou de force par l'Assemblée fédérale, devra être ratifié par la majorité des votants et des États.

Demande de révision partielle par projet rédigé de toutes pièces. — Ici encore, c'est l'Assemblée fédérale qui doit d'abord se prononcer. Si elle donne son approbation, ou si les deux Conseils n'arrivent pas dans le délai d'une année à prendre des décisions concordantes, le projet est soumis tel quel au vote populaire. Il suffira de la double majorité des votants et des États pour faire passer la proposition dans la Constitution fédérale. Si elle n'adhère pas au projet, l'Assemblée peut recommander au peuple de le rejeter; elle peut aussi soumettre à la votation avec la demande d'initiative un contre-projet élaboré par

elle et portant sur la même matière. Sera adoptée la proposition qui réunira la majorité des votants et des États.

§ II. — SYSTÈME ADOPTÉ

DANS LES VOTATIONS POPULAIRES

Telles sont les règles de procédure édictées par les nouveaux articles 120 et 121 de la Constitution fédérale. La loi du 27 janvier 1892 les a complétées, en déterminant les formalités à observer pour les demandes (1) et en réglant l'organisation du vote lorsque le peuple doit se prononcer à la fois sur le projet émané de l'initiative populaire et sur le contre-projet de l'Assemblée. Arrêtons-nous un instant à cette seconde question qui présente un réel intérêt.

(1) Voici le texte de ces dispositions :

Art. 2. — Pour faire usage du droit d'initiative, il faut adresser au Conseil fédéral, qui la transmet à l'Assemblée fédérale, une demande écrite dont l'objet doit être exactement déterminé, et signée au moins par 50.000 citoyens suisses ayant le droit de vote.

Art. 3. — Le citoyen qui fait la demande doit la signer personnellement. Celui qui appose une signature autre que la sienne encourt les pénalités prévues par l'art. 49 du Code pénal fédéral du 4 février 1853.

Art. 4. — Chaque liste de signatures doit contenir le nom du canton et de la commune politique dans laquelle les signatures sont recueillies. Elle doit aussi renfermer le texte de la demande en révision, le texte de l'art. 3 de la présente loi et l'attestation datée du président de la commune, constatant que les signataires sont aptes à voter en matière fédérale et qu'ils exercent leurs droits politiques dans cette commune.

Art. 5. — Dès qu'une demande de révision a été présentée, le

Dans le texte préparé par le Conseil fédéral, le vote était réglé de la façon suivante :

Art. 13. — Dans ce cas on procédera à deux votations distinctes : dans la première on demandera aux électeurs si, au cas où dans la deuxième votation une révision de la Constitution serait décidée, ils donnent la préférence à la demande d'initiative ou au contreprojet de l'Assemblée.

Dans la deuxième on leur demandera si la Constitution doit être révisée dans le sens du projet accepté à la première votation.

D'après le Conseil fédéral, ce procédé pouvait seul « mettre au jour la volonté réelle de la majorité du peuple » ; il fallait « tenir compte des citoyens qui, tandis qu'ils donnent la préférence en cas de révision à l'un des projets, préféreraient que l'on ne fit pas de révision. » (1) Mais ce système du vote éventuel, qui est appliqué avec juste raison dans les délibérations parlementaires, paraît difficile à pratiquer dans un plébiscite. Il est certain que cette

Conseil fédéral détermine le nombre de signatures valables. N'entrent pas en ligne de compte :

1° Les signatures dont l'attestation par l'autorité compétente est antérieure de six mois au dépôt de la demande d'initiative.

2° Les signatures apposées sur une feuille non valable. (Voir art. 4.)

3° Les signatures non munies de l'attestation prescrite à l'article 4.

S'il se trouve des signatures émanant visiblement d'une seule main, elles sont annulées à l'exception d'une seule.

Le Conseil fédéral publie le résultat du dépouillement dans la *Feuille fédérale* et le soumet à l'Assemblée fédérale dans sa prochaine session.

(1) Message du Conseil fédéral du 22 juillet 1891. *Feuille fédérale*, 1891, page 965.

question posée d'une façon conditionnelle n'aurait pas été comprise et que la réponse du peuple n'aurait pu être nette.

Le Conseil national rejeta en effet ce procédé comme trop compliqué, (1) et finalement le vote fut organisé de la façon suivante :

Art. 11. — Les deux questions suivantes seront soumises à la votation.

Voulez-vous accepter le projet de révision issu de l'initiative populaire ?

Ou voulez-vous accepter le projet élaboré par l'Assemblée fédérale ?

Art. 12. — N'entrent pas en ligne de compte dans le dépouillement du résultat de la votation les bulletins blancs ou nuls.

Les bulletins qui ne répondent par un oui ou par un non qu'à l'une ou à l'autre des questions posées, ou qui répondent non aux deux questions sont valables.

Sont nuls ceux qui répondent affirmativement aux deux questions.

Art. 13. — Est accepté celui des deux projets qui réunit la majorité des votants et des cantons.

(1) Voir l'ouvrage précité de M. Borgeaud, page 385.

CHAPITRE IV

Expériences du droit d'initiative.

Nous avons vu jusqu'ici suivant quelles règles le droit d'initiative populaire devait être exercé. Il sera intéressant de rechercher maintenant comment il a fonctionné dans la pratique et de parcourir les diverses tentatives de révision qu'il a permis de susciter.

Initiative concernant l'abattage du bétail. — L'initiative populaire a fait son coup d'essai sur la question plutôt secondaire de l'abattage du bétail. A la suite de protestations de la société protectrice des animaux contre le mode d'abattage pratiqué dans les boucheries juives, les gouvernements de Berne et d'Argovie avaient interdit d'égorger et de saigner les bœufs. Saisi de la question par les communautés israélites, le Conseil fédéral leur donna raison : il déclara que ce mode d'abattage faisait partie des prescriptions de leur culte et qu'à ce titre il devait être autorisé au nom de la liberté de conscience.

L'affaire fut portée aux Chambres, qui se prononcèrent dans le même sens que le Conseil fédéral.

Là-dessus, la société protectrice des animaux résolut d'en appeler au peuple de cette décision : elle excita un mouvement d'opinion, et réunit 85.000 signatures sur une demande d'initiative ainsi conçue :

« Il est expressément interdit de pratiquer la saignée sur les animaux de boucherie sans les avoir étourdis préalablement. Cette disposition s'applique à tout mode d'abattage et à toute espèce de bétail. »

Ce fut l'antisémitisme qui fit les frais de la campagne. « J'ai pu voir de près, dit M. Numa Droz, dans une lutte qui fut courte mais très passionnée, le spectre de l'intolérance agiter de nouveau ses ailes sinistres, et j'avoue que ce spectacle m'a rempli de tristesse. » (1)

Les passions l'emportèrent en effet : dans le vote du 20 août 1893, le peuple se prononça pour la proposition à la majorité de 191.527 oui, contre 127.101 non. Onze cantons et demi l'avaient acceptée contre dix et demi. La motion populaire avait droit, par conséquent, d'entrer dans la Constitution ; elle est devenue l'article 25 *bis*, comme l'avaient proposé les révisionnistes. L'article 25 primitif ne présentait qu'une analogie bien lointaine avec elle ; (2) mais on

(1) La démocratie en Suisse et l'initiative populaire, dans la *Bibliothèque universelle*, novembre 1894, page 243.

Voir aussi au sujet de cette campagne révisionniste la chronique de M. Borgeaud dans la *Revue du Droit public*, 1894-II, page 535.

(2) Art. 25. — La Confédération a le droit de statuer des dispositions législatives pour régler l'exercice de la pêche et de la chasse, principalement en vue de la protection du gros gibier dans les montagnes.

n'y regarda pas de si près : il suffisait que la majorité fût obtenue. D'ailleurs, la nouvelle disposition est restée lettre morte, faute d'une loi d'exécution, qui n'avait pas été prévue dans la demande d'initiative et que l'Assemblée fédérale n'a pas voulu rédiger.

Il s'est présenté, en 1894, une autre tentative de révision, que l'on regarde parfois, mais sans raison, comme un exemple d'initiative populaire. Durant l'année 1893, les Chambres avaient longuement discuté sur une adjonction à l'article 34 de la Constitution, qui était ainsi conçue :

« La Confédération a le droit d'édicter des dispositions uniformes dans le domaine des métiers. »

Certains partis manifestaient l'intention de se servir de cet article assez obscur pour instituer des syndicats obligatoires ; et cette question occupa une grande partie des débats dans les deux Conseils. Finalement, le texte fut voté sans que l'on fût bien d'accord sur sa portée. (1) Sur ces entrefaites, 50.000 citoyens signèrent une pétition demandant une votation populaire, votation qui devait nécessairement avoir lieu, puisque le projet voté par l'Assemblée se rapportait à la Constitution. Le 4 mars 1894, l'article fut repoussé par 155.590 non, contre 134.565 oui, et par quatorze cantons et demi contre sept et demi. En somme, ce fut là un simple referendum constitutionnel, où le peuple suisse donna un nouveau démenti aux tendances centralisatrices de ses représentants.

(1) *Réforme sociale*, 1^{er} janvier 1894.

Initiative concernant le droit au travail. — A peu près à la même époque, la question du droit au travail, soulevée cette fois par l'initiative populaire, devait être soumise aux électeurs. La demande, qui avait été lancée par les socialistes pendant l'année 1893, et qui avait réuni 52.427 signatures (dont 41.178 dans la seule ville de Zurich), commençait en ces termes :

« Le droit à un travail suffisamment rémunéré est reconnu à chaque citoyen suisse.

La législation fédérale, celle des cantons et des communes doivent rendre ce droit effectif par tous les moyens possibles. »

Le projet énumérait ensuite une série de mesures proposées. (1) Cette demande, repoussée à l'unanimité

(1) L'article de M. Numa Droz (*Revue politique et parlementaire*, juillet 1894, page 114) donne en entier le texte de la demande, qu'il nous semble intéressant de reproduire ici :

« En particulier, il y a lieu de prendre les mesures suivantes :

a) De réduire les heures de travail dans le plus grand nombre possible de branches d'industrie dans le but de rendre le travail plus abondant.

b) D'organiser des institutions, telles que bourses du travail, destinées à procurer gratuitement du travail à ceux qui en auront besoin et que l'on placerait directement dans les mains des ouvriers.

c) De protéger légalement les ouvriers contre les renvois injustifiés.

d) D'assurer d'une façon suffisante les travailleurs contre les suites du manque de travail, soit au moyen d'une assurance publique, soit en assurant les ouvriers à des institutions privées à l'aide des ressources publiques.

e) De protéger efficacement le droit d'association en faisant en sorte que la formation d'associations ayant pour but de défendre les intérêts des ouvriers contre les patrons ne soit jamais empêché, non plus que l'entrée dans ces associations.

f) D'établir une juridiction officielle des ouvriers vis-à-vis de leurs

par l'Assemblée fédérale, subit un piteux échec à la votation populaire. Elle fut rejetée le 3 juin 1894 par 308.000 voix contre 75.800, aucun canton ne l'avait adoptée. Les électeurs, composés en grande partie de petits cultivateurs et de petits artisans, n'ont pas voulu faire inscrire dans la Constitution un principe qui entraînait à sa suite les articles du programme socialiste.

Une seconde tentative de révision, provoquée par les socialistes presque en même temps que la précédente, fut étouffée en cours de route et ne fit l'objet d'aucun vote populaire. Elle proposait d'établir l'assistance médicale gratuite. Le but était de faire échec au projet de loi Forrer sur l'organisation de l'assurance-accidents et de l'assurance-maladie, qui était en élaboration devant les Chambres. Les révisionnistes ne parvinrent à recueillir que 40.000 signatures. (1)

patrons et d'organiser d'une manière démocratique le travail dans les fabriques et ateliers et notamment dans ceux de l'Etat et des communes.

Comme on le voit, ce texte se contente de formuler une série de *desiderata*, sans même désigner spécialement l'autorité qui serait chargée d'y donner satisfaction. La Confédération, les cantons et les communes pourraient, dans l'étendue de leurs territoires respectifs, mettre à exécution les mesures proposées, et d'une façon plus générale recourir à tous les *moyens possibles*. Il est regrettable que l'initiative puisse servir ainsi à des réformateurs utopistes pour dresser la liste de leurs revendications, en laissant à d'autres le soin de les faire passer dans la pratique.

(1) Le texte de cette initiative se trouve dans l'ouvrage déjà cité de M. Signorel, page 72. Voir aussi l'article précité de M. Numa Droz. *Revue politique*, 1894.

Initiative concernant les recettes douanières. —

Un autre parti devait aussi, en 1894, essayer de se servir de l'instrument de l'initiative. C'était le parti conservateur au sujet de l'attribution des recettes douanières. Un grand mécontentement s'était manifesté à propos des dépenses militaires et autres dans lesquelles s'engageaient les pouvoirs fédéraux. Les catholiques, unis à des conservateurs protestants, en profitèrent pour demander de réserver aux cantons une partie des recettes douanières. Ils rédigèrent un texte ainsi conçu, qui devait entrer dans l'article 30 de la Constitution :

« La Confédération doit payer aux cantons chaque année, sur le produit total des péages, deux francs par tête d'habitant, en prenant pour base le chiffre de la population de résidence ordinaire établi par le dernier recensement fédéral. »

Cette demande réunit 67.828 signatures. Repoussée par le Conseil fédéral et par l'Assemblée fédérale, elle fut portée devant le pays et devint l'occasion de nombreuses réunions publiques organisées par tous les partis. Les révisionnistes critiquaient la prodigalité des pouvoirs fédéraux et étalaient aux yeux des électeurs les abus du fonctionnarisme. Les radicaux, renforcés pour la circonstance des libéraux et des socialistes, répondaient en faisant valoir toutes les dépenses auxquelles la Confédération était obligée de faire face. Ils montraient les conséquences de la mesure proposée, et pour la politique douanière qui serait forcément maintenue dans la

voie protectionniste, et pour le budget fédéral, que le Beutezug (ou course au butin) menaçait de priver d'une part si importante de ses ressources. D'après M. Borgeaud, (1) « de part et d'autre l'agitation fut telle qu'on peut dire que, depuis les grandes votations constitutionnelles de 1872 et de 1874, aucune question n'avait à ce point ému l'opinion publique. » Les membres du Conseil fédéral crurent nécessaire de défendre eux-mêmes devant le peuple la politique du gouvernement. On vit prendre part aux débats et se prononcer dans le même sens quatre anciens présidents de la Confédération : MM. Ceresole, Hammer, Velti et Droz. (2)

Le vote eut lieu le 4 novembre 1894. La proposition fut rejetée par 347.046 voix contre 145.207, et par treize cantons et demi contre huit et demi. Cette affluence exceptionnelle de votants montre bien quel intérêt le peuple suisse attachait à la question et avec quelle ardeur la campagne avait été menée de part et d'autre. Les 492.000 suffrages atteignent la proportion de 71,9 % des électeurs, alors que de 1893 à 1895 la moyenne a été pour le *referendum* de 53,9 %. (3)

(1) Chronique politique sur le plébiscite du 4 novembre 1894. *Revue du droit public*, 1894, II, page 538.

(2) Ces renseignements sont tirés de l'article précité de M. Borgeaud, de la chronique de M. Numa Droz (*Revue politique et parlementaire*, décembre 1894), et enfin de l'ouvrage de M. Signorel (pages 68 à 71).

(3) Chiffres donnés par M. Curti. — Article sur le referendum suisse. *Revue politique et parlementaire*, août 1897, page 248.

Initiative concernant la représentation proportionnelle dans le Conseil national et l'élection du Conseil fédéral par le peuple. — A la suite de ces échecs répétés, les partis d'opposition semblaient avoir renoncé à se servir de cette arme de l'initiative que la Constitution leur mettait entre les mains. Mais, dans les derniers mois de 1898, un nouvel essai de révision fut entrepris par les socialistes. L'occasion paraissait favorable : le peuple avait ratifié, dans le *referendum* du 20 février 1898, le rachat des chemins de fer, qui avait été décidé par l'Assemblée fédérale. Cette opération financière devait avoir de graves conséquences politiques par l'autorité qu'elle attribuait au pouvoir central, et en particulier au Conseil fédéral : et il devenait nécessaire de faire participer tous les partis à la gestion des affaires qui appartenait presque exclusivement aux radicaux. (1) Le

(1) Depuis longtemps déjà, on avait soulevé la question du système proportionnel pour l'élection du Conseil national. En 1880, la Société suisse pour la réforme électorale avait adressé au gouvernement une pétition dans ce sens, et des motions, présentées en 1881 et en 1884, au nom de la minorité du Conseil national, formulaient la même demande. Ces réclamations avaient échoué devant la résistance du parti au pouvoir. Aussitôt que la révision de 1891 eut étendu le droit d'initiative aux révisions partielles, les partis de minorité résolurent d'en profiter pour faire aboutir leurs revendications sans le concours des Chambres et pour faire inscrire la représentation proportionnelle dans la Constitution. Dans une réunion organisée à Berne en 1892, où se rencontrèrent les représentants du centre libéral, des conservateurs catholiques et des socialistes, le principe de la réforme fut proclamé. En même temps, d'ailleurs, les démocrates d'extrême-gauche décidaient d'ouvrir une campagne pour obtenir l'élection du Conseil fédéral par le peuple. Mais l'opinion publique fut bientôt détournée sur d'autres questions, et l'idée d'introduire ces réformes par une demande d'initiative ne fut mise à exécution qu'en 1893. Au sujet de la « double initiative » et de la représentation proportionnelle en par-

parti socialiste voulut obtenir une double réforme. Dans une réunion comprenant 230 délégués des partis d'extrême-gauche, qui eut lieu à Lucerne le 25 septembre 1898, il fut décidé de réclamer, par voie d'initiative populaire, une double révision constitutionnelle; et on arrêta les termes des deux demandes, qui visaient, l'une à introduire la représentation proportionnelle dans les élections au Conseil national, et l'autre à faire nommer le Conseil fédéral par le peuple. (1)

Ces deux demandes furent déposées à la chancellerie fédérale avec l'appui de 64.478 signatures pour

ticulier, voir la Chronique de M. Secretan dans la *Revue politique et parlementaire* de décembre 1900 (pages 633 à 647) et aussi le message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale du 26 février 1902 (pages 3, 4, 5 et 6).

(1) Voici quel était le texte des deux projets :

Représentation proportionnelle.

« L'article 73 de la Constitution fédérale est abrogé et remplacé par l'article ci-après :

Les élections pour le Conseil national sont directes. Elles ont lieu d'après le principe de la proportionnalité, chaque canton et chaque demi-canton formant un collège électoral.

La législation fédérale édicte les dispositions de détail pour l'application de ce principe. »

Élection du Conseil fédéral par le peuple.

« Les articles 95, 96, 100 et 103 de la Constitution fédérale sont abrogés et remplacés par les articles ci-après :

Art. 95. — L'autorité directoriale et exécutive supérieure de la Confédération est exercée par un Conseil fédéral composé de neuf membres.

Art. 96. — Les membres du Conseil fédéral sont nommés pour trois ans par les citoyens suisses ayant droit de vote. L'élection a lieu le jour des élections au Conseil national, avec entrée en fonctions le 1^{er} janvier suivant.

L'élection s'opère en un seul collège embrassant toute la Suisse. Il

la première et de 56.031 pour la seconde. (1) Après une assez longue discussion, les Chambres les repoussèrent toutes les deux au mois de juin 1900 (2) et recommandèrent au peuple de les rejeter. Restait à savoir si les électeurs allaient se rallier à l'avis de leurs représentants, ou, au contraire, suivre les promoteurs de la double initiative.

La question ainsi posée fit l'objet des préoccupations de l'opinion publique depuis le mois de juin jusqu'au mois de novembre. Mais, ce fut le 30 septembre que s'ouvrit véritablement la campagne révisionniste, par une réunion organisée à Olten sous les auspices de la « Société suisse pour la

n'est procédé qu'à deux tours de scrutin, dont le second est également libre.

L'élection a lieu, au premier tour, à la majorité absolue ; au second tour, à la majorité relative.

Est éligible tout citoyen suisse qui est éligible au Conseil national. On ne pourra toutefois choisir plus d'un membre du Conseil fédéral dans le même canton ; et deux membres au moins devront appartenir à la Suisse romande.

Les vacances qui se produisent dans l'intervalle des trois ans sont immédiatement repourvues pour le reste de la période, à moins que le renouvellement intégral ne doive intervenir dans les six mois.

Art. 100. — Le Conseil fédéral ne peut délibérer que lorsqu'il y a au moins cinq membres présents.

Art. 103. — L'organisation de l'administration fédérale sera réglée par la voie législative. Jusqu'à la promulgation d'une loi sur la matière, les affaires du Conseil fédéral seront réparties par départements entre ses membres, les décisions émanant du Conseil fédéral en corps. »

(1) Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale du 22 septembre 1899.

(2) La représentation proportionnelle fut repoussée, au Conseil national, par 73 voix contre 44, et au Conseil des États, par 24 voix contre 15. Sur l'élection du Conseil fédéral par le peuple, la majorité opposante fut, dans les deux Chambres, de 79 voix contre 33 et de 28 contre 7.

réforme électorale ». Cette réunion comprenait des représentants de tous les partis de minorité : socialistes, conservateurs catholiques, libéraux, et même certains radicaux, tels que MM. Berthoud et Calame-Colin, ralliés à la cause de la représentation proportionnelle. De nombreux orateurs firent ressortir la nécessité de l'une et l'autre réforme : on exposa aussi des considérations d'ordre plus pratique sur l'organisation de la campagne et sur la discipline à observer pour faire marcher d'un commun accord les proportionnalistes et les partisans de l'élection du Conseil fédéral par le peuple. (1) Quelques jours plus tard, la contre-partie était donnée dans la ville de Berne : une grande assemblée, composée des délégués du parti radical, après avoir entendu un discours de M. Munzinger, adoptait une résolution motivée contre les deux initiatives. (2)

Le mot d'ordre était communiqué de part et d'autre. Il s'agissait ensuite, tant pour les partisans que pour les adversaires de la révision, de porter leurs arguments devant le peuple et de s'employer à gagner respectivement à leur cause le plus grand nombre possible d'adhérents. A cet effet, des réunions publiques furent organisées sur tout le territoire de la Suisse. Le plus souvent elles avaient simplement pour objet de faire entendre les orateurs d'un parti,

(1) Voir la *Liberté* du 2 octobre et le *Journal de Genève* du 11 octobre.

(2) Voir le *Bund* du 10 octobre, la *Liberté* du même jour et le *Journal de Genève* du 11 octobre.

et elles se terminaient par une résolution des électeurs présents, se prononçant pour ou contre les réformes proposées ; parfois aussi elles présentaient un exposé contradictoire fait par les partisans et les adversaires de la double initiative. (1) La presse naturellement ne restait pas étrangère à la lutte, et les organes des différents partis consacraient de nombreux articles, tant à développer et à défendre leur manière de voir qu'à répliquer aux arguments de leurs adversaires. (2)

Le vote populaire était fixé au 4 novembre 1900 : il eut pour résultat le rejet de la double initiative. La représentation proportionnelle obtint 166.055 oui contre 242.448 non ; l'élection du Conseil fédéral par le peuple, 141.851 oui contre 266.637 non. Dix cantons et demi contre onze et demi avaient accepté la première demande et huit seulement contre quatorze s'étaient prononcés pour la seconde.

Parmi les raisons qui ont fait échouer les deux initiatives, on a signalé la défiance du peuple suisse pour toute innovation qui pourrait l'entraîner à « un saut dans l'inconnu », et aussi la force des habitudes et des situations acquises auxquelles s'at-

(1) Voir en particulier la *Liberté* du 11 et du 28 octobre, le *Journal de Genève* du 30 et le *Bund* du 31 octobre.

(2) Nous ne pouvons donner ici des détails sur cette campagne de presse, où l'on voit s'entre-choquer les arguments les plus divers, depuis des considérations d'une réelle portée jusqu'aux raisons les plus futiles. La Chronique de M. Secrétan, dans la *Revue politique et parlementaire* de décembre 1900, donne une idée assez exacte de cette discussion contradictoire.

taquait le système proportionnel en particulier. (1) Il est permis aussi de supposer que le rapprochement des deux réformes leur a nui l'une à l'autre, au lieu de fournir un terrain d'entente entre les partis d'opposition. En effet, si elles avaient toutes les deux une très haute portée, elles étaient d'une valeur bien différente. L'une, en introduisant un principe d'équité dans la représentation des partis, aurait pu exercer une salubre influence sur l'œuvre législative ; l'autre, par l'autorité nouvelle qu'elle faisait surgir indépendante de l'Assemblée fédérale, aurait eu sans doute pour résultat de compromettre l'organisation fédérative et de détruire l'équilibre du gouvernement. Aussi l'accord passé entre les partisans de l'une et l'autre réforme n'avait-il pas été universellement ratifié ; et, du côté des libéraux et des conservateurs catholiques, l'adhésion au deuxième postulat, l'élection du Conseil fédéral par le peuple, était loin d'être unanime. (2) Il n'y avait donc pas d'entente complète entre les différents groupes révisionnistes. Par contre, les adversaires du mouvement pouvaient profiter de ce que les deux demandes avaient été lancées par le même parti et étaient soutenues parallèlement pour faire rejaillir le discrédit de l'une sur l'autre. Les

(1) Voir la *Liberté* du 7 novembre et *Le Journal de Genève* du 6 : ces journaux montrent bien comment, dans certaines parties du canton de Berne en particulier, le vote a été inspiré par la crainte des électeurs de perdre leur représentation locale.

(2) On peut en donner comme preuve le résultat du scrutin dans les cantons de Genève et de Lucerne qui ont accepté la première réforme et repoussé la seconde.

radicaux ne manquèrent pas de le faire, et comme il s'agissait de modifier à la fois et la base de la représentation nationale, et la situation du pouvoir exécutif, ils représentèrent la double initiative « comme une sorte de tentative révolutionnaire pour le bouleversement des institutions. » (1)

Initiative concernant l'élection du Conseil national basée sur la population de nationalité suisse. — En 1902 une nouvelle demande d'initiative a proposé de modifier la base de répartition des conseillers nationaux entre les différents cantons, et voici à quelle occasion elle a été présentée.

Le recensement de la population de la Suisse, effectué en 1900, avait accusé une augmentation de 397.689 habitants sur le recensement précédent de 1888. En vertu de l'article 72 de la Constitution, le Conseil national devait s'augmenter de 20 membres; d'où nécessité de réviser la loi du 20 juin 1890 qui avait délimité les arrondissements électoraux. A cet effet le Conseil fédéral prépara un projet de loi après avoir pris l'avis des gouvernements cantonaux. (2) Certaines des modifications proposées parurent s'inspirer moins de nécessités réelles que de l'intérêt de la majorité radicale : elles excitèrent un grand mécontentement chez les groupes de la minorité. (3)

(1) M. Secrétan. Article précité page 646.

(2) Ces renseignements sont tirés du message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale du 26 février 1902.

(3) En Suisse, peut-être plus qu'en tout autre pays, la question des arrondissements électoraux suscite les revendications continuelles des partis de minorité. M. Secrétan (article précité, page 636) le

Cette question des circonscriptions électorales suscita une demande de révision, qui tendait à régler sur une nouvelle base la répartition des sièges au Conseil national. En février 1902, fut lancée une proposition d'initiative populaire ayant pour objet d'abroger l'article 72 et de le remplacer par le texte suivant :

« Le Conseil national se compose des députés du peuple suisse, élus à raison d'un membre par 20.000 âmes de la population de nationalité suisse. . . . » (1)

57.751 signatures furent réunies sur cette demande, et les listes furent déposées à la chancellerie fédérale, du 28 février au 17 mars. (2) Au Conseil national, au début de la session d'avril, lorsqu'il s'est agi de discuter le projet du Conseil fédéral sur les arrondissements électoraux, M. Hochstrasser (3) a pro-

constate en ces termes : « Depuis tantôt trente ans le mode d'élection du Conseil national est l'objet de critiques et de plaintes de plus en plus vives et fréquentes. Des pétitions et des motions ont demandé au Conseil national à diverses reprises, soit de remanier ou réduire les arrondissements, soit de substituer au scrutin de liste à la majorité absolue le scrutin proportionnel. Les auteurs de ces revendications reprochent aux Chambres, ou plutôt au parti radical qui y détient la majorité, de découper ces arrondissements de façon tout arbitraire dans la carte du pays et d'accentuer l'exclusion des minorités par des collèges de plus en plus grands. »

(1) Voici le texte de l'article 72 actuel :

« Le Conseil national se compose des députés du peuple suisse, élus à raison d'un membre par 20.000 âmes de la population *totale*. »

(2) Voir le rapport du Conseil fédéral à l'assemblée fédérale du 25 mars 1902.

(3) M. Hochstrasser (du canton de Lucerne) avait dirigé le mouvement révisionniste pour recueillir les signatures. MM. Fonjallaz (du canton de Vaud) et Bopp (du canton de Zurich) ont été avec lui les trois

posé d'ajourner cette délibération et d'attendre le résultat du vote populaire sur la demande d'initiative. Mais il fut répondu que l'innovation proposée nécessiterait un recensement exact de la population de nationalité suisse, et qu'il ne serait pas possible de faire aboutir ce travail avant les prochaines élections. Le Conseil national se rallia à cette manière de voir ; il repoussa la proposition d'ajournement par 76 voix contre 15 (1), et entra de suite en discussion sur le projet du Conseil fédéral. Ainsi la délimitation des arrondissements électoraux pour les élections du mois d'octobre se fit d'après la règle posée à l'article 72 de la Constitution.

promoteurs de l'initiative qui est désignée dans les journaux sous cette appellation : Initiative Hochstrasser-Fonjallaz-Bopp. *Tribune de Genève* du 27 février 1902. *Liberté* du 13 mars.

(1) *La Liberté* du 5 avril.

CHAPITRE V

Appréciation du droit d'initiative.

Maintenant que nous avons vu à l'œuvre l'initiative populaire, il nous sera possible de formuler une appréciation en connaissance de cause et d'après les faits constatés. Tel sera l'objet de ce chapitre. Nous considérerons le droit d'initiative tel qu'il fonctionne en Suisse, et nous nous placerons à un double point de vue :

1° Au point de vue des matières auxquelles il s'applique.

2° Au point de vue des règles suivant lesquelles il doit s'exercer.

SECTION I

ÉTENDUE DU DROIT D'INITIATIVE

§ I. — SON APPLICATION DANS LE DOMAINE CONSTITUTIONNEL

D'après les textes, c'est en matière constitutionnelle que le droit d'initiative est reconnu. En d'autres termes, 50.000 électeurs peuvent, par la réunion de leurs signatures sur une même demande, provoquer une révision du pacte fédéral ; mais ils ne pourraient pas, en théorie du moins, réclamer une réforme législative. Nous verrons plus loin si cette dernière restriction peut avoir une réelle portée dans la pratique ; mais nous voulons montrer dès maintenant qu'il y a peut-être plus d'inconvénients que d'avantages à autoriser des demandes de révision constitutionnelle.

De fait, nous ne voyons pas d'utilité réelle pour l'ensemble des citoyens dans ce droit de pouvoir réclamer des changements dans la constitution. Les questions purement constitutionnelles ne présentent pas, en général, un tel caractère d'urgence, et surtout, elles n'offrent pas un intérêt si direct pour le

pays qu'il soit nécessaire de laisser se produire à tout moment, et avec la plus grande facilité, des demandes de révision. Elles rentrent dans ce qu'on pourrait appeler le domaine de la politique pure, qui suscite bien des discussions bruyantes entre les différents partis, mais qui, au fond, ne touche pas de près les intérêts vitaux du pays. Aussi laissent-elles souvent les citoyens indifférents, sauf dans certaines circonstances où l'opinion publique est surexcitée. Pour nous en convaincre, il nous suffira de jeter les yeux sur les résultats de certaines votations.

Ainsi, à en juger par le nombre des abstentions, la révision de 1891, qui augmentait les droits du peuple pour les révisions partielles, n'a pas paru l'émouvoir profondément. (1) On pourrait bien citer en sens contraire l'initiative concernant la répartition des recettes douanières, qui a amené aux urnes un nombre de votants très considérable. (2) Mais ici, il s'agissait d'une question à laquelle le peuple suisse a toujours attaché une importance de premier chef, la question des dépenses fédérales et des rapports entre la Confédération et les cantons. De ce scrutin si disputé, on peut rapprocher les résultats de la votation sur la double initiative, et la comparaison ne sera pas sans intérêt. Certes, les réformes qui faisaient l'objet de la double initiative pouvaient

(1) Comme nous l'avons vu plus haut (page 24), le nombre des abstentions a dépassé pour ce vote la moitié du nombre d'électeurs.

(2) Nous avons vu en effet (page 39) que ce scrutin a réuni un nombre de votants correspondant à 71,9 % du corps électoral.

avoir, elles aussi, la plus grande influence sur la destinée des pouvoirs fédéraux ; mais elles soulevaient des questions d'ordre plus abstrait. Aussi, malgré une campagne menée activement, 408.000 électeurs seulement ont-ils jugé nécessaire de prendre part au vote, alors que 492.000 s'étaient prononcés pour ou contre l'initiative douanière. (1) On peut y voir la preuve que le peuple n'attache pas grand intérêt aux questions de politique pure, (2) ou bien qu'il n'en saisit pas immédiatement toute la portée. Mais en tout cas, il est permis d'en tirer la conclusion qu'il n'y avait pas de nécessité pressante d'ouvrir la voie aux innovations constitutionnelles par le moyen de l'initiative populaire.

Nous allons plus loin, et nous soutenons que cette facilité de provoquer des révisions ne va pas sans inconvénients. La raison d'être des constitutions, c'est de fournir une assise solide et stable qui sert de base à la législation et au gouvernement du pays. Dans la Suisse en particulier, le texte constitutionnel est un compromis qui détermine la compétence relative de la Confédération et des cantons pour travailler de concert à la grandeur et à la prospérité nationale. Ce compromis ne doit pas à

(1) Le nombre de 408.000 représente 55 % des électeurs inscrits, ce qui est à peu près la moyenne des votants pour le referendum législatif.

(2) Et en effet, on a attribué l'échec de la double initiative « à l'indifférence des masses pour toutes les questions de politique pure qui n'ont pas une répercussion sur les conditions matérielles d'existence ». *Le Grütlianer* cité par *La Liberté* du 7 novembre 1900.

tout moment être remis en question. Or, avec le droit d'initiative, il peut être soumis à des discussions continuelles ; et, sans même considérer si oui ou non il est exposé à recevoir de graves atteintes, (1) il est déjà regrettable qu'on ait trop souvent à défendre son intégrité contre des innovations plus ou moins fondées.

A cet égard, le droit d'initiative produit un effet directement opposé au plébiscite constituant. Le plébiscite fortifie la constitution : en lui donnant la sanction de la volonté nationale, il en fait vraiment la chose du pays. Le droit d'initiative, au contraire, est plutôt une cause de faiblesse : car les tentatives de révision qu'il permet de provoquer font du statut fondamental un sujet de disputes entre les différents partis politiques.

(1) Au sujet des conséquences funestes que le droit d'initiative peut avoir pour l'avenir de la Constitution, les avis sont partagés. M. Numa Droz exprime ses craintes de la façon la plus formelle. D'après lui, « la Constitution fédérale est à la merci de chaque coup de main que l'on veut tenter contre elle. On peut la démolir pièce par pièce, en faisant appel aux passions du moment, à des coalitions éphémères. » (*Revue politique et parlementaire*, décembre 1894).

M. Borgeaud, au contraire, appréciant le résultat du vote sur l'initiative douanière, se montre plutôt rassurant. « L'enseignement qu'on peut tirer de ce plébiscite, bien digne de fixer l'attention, c'est que le peuple suisse est assez sage, assez mûr pour qu'on n'ait pas à craindre les plus graves dangers qui peuvent naître du régime de démocratie avancée dont il fait l'expérience. Il est en possession de lui-même..... » (*Revue du droit public*, 1894, page 539.)

§ II. — SON EXTENSION EN DEHORS DES MATIÈRES
CONSTITUTIONNELLES.

On se ferait une idée inexacte de l'initiative populaire, si on regardait son champ d'action comme limité par le domaine constitutionnel. Il est à remarquer d'abord que dans un état fédératif ce domaine a une extension indéfinie : il comprend tout ce qui, d'une façon ou d'une autre, a pour effet d'élargir la compétence, soit du pouvoir central, soit des états particuliers. En fait, nous avons vu des demandes populaires présentées au sujet des questions les plus diverses : questions d'ordre plutôt législatif, comme l'initiative sur l'assistance médicale gratuite, ou même d'ordre administratif, si on peut ranger dans cette catégorie la disposition interdisant le mode d'abattage pratiqué dans les boucheries juives. A supposer que le peuple prétende manifester sa volonté dans toutes sortes de matières, quel principe supérieur pourrait l'en empêcher ? (1)

(1) M. BERNEY énumère avec une certaine complaisance toutes les questions dont le peuple peut s'attribuer la compétence : « Par le moyen de l'initiative, le peuple suisse peut se gouverner librement dans tous les domaines. Il peut faire des lois, se donner un code pénal, naturaliser les étrangers, amnistier les condamnés, contracter des emprunts, convertir la dette de l'Etat, accorder des subventions, conclure des traités, déclarer la guerre, faire la paix, instituer un tarif douanier, supprimer des impôts, se saisir d'une contestation, prononcer un jugement, casser la sentence d'un tribunal, condamner à mort un citoyen, etc... ; il peut prendre une décision quelconque à une seule condition, c'est qu'il l'inscrive dans la Constitution. » — *L'initiative populaire en droit public fédéral*. Cité par M. Borgeaud, *op. cit.*, page 396.

Les règles constitutionnelles, qui sont elles-mêmes soumises à l'initiative populaire, seraient-elles capables d'apporter un sérieux obstacle à ce détournement de pouvoirs ?

Quand même la théorie condamnerait cette intervention abusive des demandes populaires dans tous les domaines, où serait l'autorité assez forte pour s'y opposer ? On a bien vu, en 1877, l'exemple d'un projet d'initiative adopté par le peuple zuricois et cassé par le Conseil fédéral, qui trouvait le monopole de l'émission des billets de banque contraire à l'article 39 de la Constitution fédérale. (1) Au-dessus du canton, il y avait une autorité supérieure capable de tout faire rentrer dans l'ordre. Mais dans la Confédération, il n'en est plus de même. L'Assemblée fédérale ne saurait trouver dans aucun texte le pouvoir de retenir les initiants dans le domaine purement constitutionnel, et d'écarter sans la soumettre au peuple une demande qui empiéterait sur le terrain législatif, exécutif ou judiciaire. (2) Il en résulte que le droit de proposition conféré aux électeurs a une étendue illimitée, et que le peuple

(1) M. CURTI. *Le referendum suisse. Revue politique et parlementaire*, août 1897, page 234.

(2) Ce pouvoir de ne pas donner suite à une demande populaire était attribué à l'Assemblée fédérale par le projet de 1872. Il est vrai qu'il s'agissait de l'initiative en matière de législation. Ajoutons par contre que les fédéralistes avaient à cette époque réclamé sans pouvoir l'obtenir une autre garantie : ils auraient voulu tenir compte des voix cantonales pour l'adoption d'un projet. A ce point de vue la revision de 1891 leur a donné satisfaction : une demande d'initiative doit, pour être acceptée, réunir la double majorité du peuple et des cantons.

se prononçant à la majorité des votants et des cantons jouit d'un pouvoir absolu. Dans un autre pays, cela pourrait conduire aux pires abus. En Suisse l'esprit conservateur et le bon sens populaire ont pu en grande partie conjurer ces dangers. Mais le passé ne peut pas rassurer complètement sur l'avenir : et le seul exemple de la disposition dirigée contre les juifs peut faire entrevoir la possibilité de mesures d'oppression prises contre les minorités.

SECTION II

LES RÉGLES D'ORGANISATION.

Nous avons décrit plus haut les règles d'organisation auxquelles est soumis le droit d'initiative ; il s'agit maintenant de les apprécier. A ce point de vue encore, nous distinguerons les demandes de révision totale, de révision partielle en termes généraux, ou par projet complètement rédigé : il importe de considérer séparément chacun de ces trois procédés, parce qu'ils répondent à des conceptions différentes sur le rôle des initiants et qu'ils donnent à leur intervention un caractère de plus en plus précis et impératif.

§ I. — DEMANDE DE RÉVISION TOTALE.

La demande de révision totale exprime uniquement un désir général de réformes. Si elle est acceptée par la majorité des électeurs, elle entraîne le renouvellement des Chambres, (1) et c'est par ces élections que

(1) On retrouve ainsi d'une façon indirecte le droit de révocation populaire (*Abberufungsrecht*) qui est reconnu par certaines constitutions cantonales. — M. Curti. *Geschichte der Schweizerischen Volksgesetzgebung*, page 215.

la volonté du pays arrive à se dégager d'une manière plus précise. De cette façon, l'Assemblée fédérale nouvellement élue possède toute l'autorité que lui donne la confiance du corps électoral; elle jouit aussi d'une pleine liberté, étant donné qu'elle n'est aucunement liée par la votation préalable du peuple. En un mot cette procédure conserve toutes les garanties du régime représentatif, et l'Assemblée fédérale a gardé le pouvoir exclusif de constituer un gouvernement stable et bien équilibré.

Quoi qu'il en soit, la révision totale est une œuvre que l'on entreprend seulement dans des circonstances extraordinaires. Les difficultés d'exécution qu'elle présente, et les appréhensions si légitimes qu'elle suscite dans l'esprit des électeurs (1) feront la plupart du temps qu'on recourra plutôt aux demandes de révision partielle : celles-ci ont l'avantage de ne pas tout remettre en question, et de plus elles sont préférées des révisionnistes, qui peuvent déterminer le sens des réformes à accomplir. Ce procédé plus commode pourra même être employé pour des initiatives de la plus haute importance et capables d'entraîner un bouleversement de toute la constitution. Comment pourrait-on l'empêcher, puisque la distinction entre la révision totale et la

(1) La tentative infructueuse de 1880 montre bien comment une demande de révision totale est exposée à échouer devant la défiance que les électeurs éprouvent pour ses résultats. C'est sans doute le souvenir de cet échec qui a engagé le Conseil fédéral à autoriser les demandes de révision partielle. (Voir plus haut page 23 les considérations émises dans le message du 13 juin 1890.)

révision partielle est tout arbitraire ? (1) Effectivement le cas s'est présenté : l'initiative qui proposait de faire élire le Conseil fédéral par le peuple ne touchait qu'à certains articles de la Constitution, et pourtant elle aurait eu pour résultat de changer totalement les rapports entre les pouvoirs législatif et exécutif, peut-être même de déplacer le centre de l'autorité dans les affaires fédérales. (2)

§ II. — DEMANDE DE RÉVISION PARTIELLE CONÇUE EN TERMES GÉNÉRAUX.

Appelée à se prononcer sur une demande qui propose en des termes plus ou moins explicites de modifier telle partie de la Constitution, l'Assemblée fédérale peut lui donner son assentiment ; en ce cas elle fait sienne pour ainsi dire la revendication des électeurs, et procède à la révision de son plein gré. En réalité, c'est l'initiative parlementaire qui est en cause ; et la demande présentée du dehors se réduit pour ainsi dire au rôle d'une simple pétition.

Il en est tout autrement, lorsque la demande, écartée par l'Assemblée fédérale, est acceptée par le peuple. L'initiative devient alors une injonction adressée par le corps électoral aux Chambres, qui auront à se soumettre et à opérer le travail de révision dans le sens indiqué. Les représentants sont

(1) M. Borgeaud, *op. cit.*, page 386.

(2) Voir l'article précité de M. Secrétan dans la *Revue politique* de 1900, page 645.

ainsi réduits à renier leurs propres convictions et à traduire la volonté nationale qui vient de leur infliger un désaveu. C'est là un mandat impératif qui n'est pas sans porter atteinte à leur dignité. (1) Mais au moins le résultat cherché sera-t-il obtenu ? La demande qui a été approuvée par le peuple recevra-t-elle pleine satisfaction ? Il est permis de le mettre en doute.

En effet les chambres législatives qui se sont opposées au principe d'une réforme ne sont nullement désignées pour en régler l'application dans les détails, et pour lui faire produire tous les résultats dont elle est susceptible. On peut même craindre de leur part une certaine mauvaise volonté : il leur sera facile de rédiger un texte qui donne seulement au vœu du peuple une apparence de satisfaction, ou même qui en dénature la portée. Ce sera pour eux un moyen de mettre obstacle à la réforme qu'ils condamnent ; soit en la faisant repousser par le peuple dans la votation définitive, — le cas s'est présenté dans le canton de Bâle-ville (2) — soit en

(1) M. SIGNOREL, *op. cit.*, p. 82.

(2) Le fait auquel nous faisons allusion est rapporté dans la *Revue du Droit public* (1^{er} vol. 1901, pages 321 à 334) de la façon suivante : « Par voie d'initiative, 2.000 citoyens avaient demandé l'introduction de la représentation proportionnelle dans le grand conseil de l'État. Le peuple Bâlois avait accepté cette modification : sur quoi le grand Conseil, qui avait préavisé pour le rejet, élaborait une loi introduisant la proportionnelle, mais introduisant en même temps le vote obligatoire. Il espérait ainsi faire échec à la loi tout entière et amener les électeurs à repousser l'organisation du vote proportionnel, dont il avait sanctionné le principe. Un groupe d'initiateurs fit recours de droit public au tribunal fédéral contre cette loi, prétendant qu'elle compor-

rendant son application impossible et illusoire. En effet, lors de la campagne pour la double initiative, certains adversaires de la représentation proportionnelle firent valoir cette considération ; ils laissèrent entendre que si le principe de la réforme était accepté par le peuple, le parti radical saurait bien faire une loi d'application aussi mauvaise que possible, pour en dégoûter les électeurs. (1)

§ III. — DEMANDE DE RÉVISION PARTIELLE PAR PROJET RÉDIGÉ DE TOUTES PIÈCES.

L'initiative par projet complètement rédigé offre un aspect tout particulier. Ce n'est plus le peuple qui, se prononçant à la majorité, engage l'Assemblée fédérale dans la voie de la révision. Ce sont des électeurs, au nombre minimum de 50.000 qui, s'attribuant à eux-mêmes un mandat de réformateurs, entreprennent immédiatement d'amender la Constitution. Certes, il est logique que les révisionnistes

tait une atteinte directe à leur droit constitutionnel d'initiative. La haute Cour fédérale leur a donné raison, et a cassé comme inconstitutionnelle la loi par laquelle le législateur Bâlois avait excédé et dénaturé le mandat impératif de révision que lui avait donné le corps électoral. »

Qu'une pareille hypothèse se présente dans la Confédération, aucune espèce de recours ne serait possible. Si un projet non conforme au but premier de l'initiative arrivait à échouer au vote final, il ne resterait plus aux initiants que la ressource de présenter une nouvelle demande ; mais ce ne serait pas pour amener la solution du conflit entre le peuple et les Chambres. — Cette éventualité est prévue dans l'ouvrage de M. Keller : *Das Volksinitiativrecht nach den Schweizerischen kantonverfassungen*, pages 97 et 98.

(1) Voir le *Journal de Genève*, du 24 octobre et la *Liberté*, du 7 novembre.

ne confie à personne le soin de donner corps à leurs idées ; et de plus, il semble préférable pour le peuple de se prononcer, non plus sur un principe plus ou moins vague, mais sur un projet bien déterminé. Cependant, comme le constatait M. Wuarin, (1) « cette forme du décret souverain est celle de toutes les combinaisons en présence qui a, au plus haut degré, le don d'exaspérer les vieux parlementaires. » Etant donné les critiques qui se sont élevées de toutes parts, nous devons nous rendre compte de la portée du droit accordé aux initiants et considérer les conséquences qui en ont résulté.

La demande d'initiative, qui propose de suite le texte de la révision, acquiert par ce fait une valeur égale à celle d'un projet préparé de concert par les Chambres Fédérales. En réalité, les initiants « participent directement et effectivement à l'exercice du pouvoir constituant. » (2) Confier une prérogative aussi étendue à 50.000 électeurs, qui représentent non pas une autorité organique, mais purement et simplement un nombre et encore une infime minorité, peut paraître plutôt téméraire. Mais nous ne nous demanderons pas si cette confiance dans la démocratie est plus ou moins fondée. Nous voulons seulement faire ressortir les conséquences de cette disposition, et montrer au profit de qui s'est effectué en fait ce transfert du pouvoir constituant.

Si l'on considère successivement les différentes

(1) M. WUARIN. L'évolution de la démocratie en Suisse. (*Revue des Deux-Mondes*, du 1^{er} août 1891.)

(2) M. BERGEAUD, *op. cit.*, page 389.

tentatives de révision entreprises par l'initiative populaire, on verra toujours à la tête du mouvement des groupes politiques. En effet, ce sont les seules forces capables de gagner l'opinion publique à une réforme et d'entraîner à leur suite la masse des électeurs. Ils disposent d'importants moyens de propagande dans la presse quotidienne, et les organes de parti peuvent se charger de répandre le mot d'ordre et de soutenir la discussion contradictoire. En somme, ce sont les associations politiques qui, avec l'appui des journaux, ont recueilli le pouvoir constituant remis aux électeurs; et la révision de 1891 a abouti en dernière analyse à fournir un nouveau champ d'action à ces forces déjà si puissantes dans l'ordre politique. Ce point de vue a précisément suscité les plus sérieuses critiques. On a fait remarquer à juste titre quels dangers il pouvait y avoir à développer « l'influence de puissances politiquement anonymes et irresponsables ». (1) D'après M. Droz, « c'est la période de la démagogie qui s'est ouverte... avec l'introduction du droit d'initiative en matière de révision partielle... Le gouvernement, d'abord concentré aux mains des élus de la nation, puis partagé avec le peuple, qui exerce un droit de contrôle et de veto, est en voie de se déplacer complètement pour les grandes questions et de passer aux mains des comités politiques. » (2)

(1) M. Borgeaud, *op. cit.*, page 391.

(2) La démocratie en Suisse et l'initiative populaire, dans la *Bibliothèque universelle et Revue suisse*, novembre 1894, page 225. Le même reproche est formulé par M. Gabriel Arnoult dans son ouvrage sur la révision des constitutions, page 753.

Mais, nous dira-t-on, pourquoi les partis de minorité ne pourraient-ils pas prétendre, en dehors de l'Assemblée fédérale où ils sont impuissants, à exposer et à faire aboutir leurs idées devant le peuple ? Et si le droit d'initiative leur fournit précisément ce moyen de travailler au bien du pays, ne devient-il pas une prérogative des plus précieuses mise à leur portée ? Certes, nous ne méconnaissons pas qu'il puisse y avoir à ce point de vue de réels avantages. Mais en fait, les résultats n'ont pas répondu à cette attente, et il n'est pas sans intérêt d'en rechercher les motifs. Les partis d'opposition ont parfois lancé des demandes d'initiative moins pour faire triompher leurs idées que pour susciter de l'agitation. (1) Souvent ils ont voulu provoquer le verdict des électeurs en vue de protester contre un acte des pouvoirs fédéraux, ou même contre la politique générale suivie par le gouvernement. Nous avons vu, en particulier, comment la demande visant à prohiber l'abattage selon le rite juif s'élevait en réalité contre les décisions rendues par le Conseil fédéral et les Chambres, et comment l'initiative réclamant la répartition des recettes douanières, lancée à l'occasion de certaines dépenses militaires, avait pour but de critiquer les frais d'une administration croissante, et d'y mettre obstacle par le *veto*

(1) D'après M. Curti, « le parti socialiste voyait dans la demande du droit au travail un moyen d'agitation, mais il ne comptait pas sur sa proclamation ou sur sa réalisation. » — Le Referendum suisse, *Revue politique et parlementaire*, août 1897, page 243.

populaire. (1) Sans vouloir apprécier le bien-fondé de ces protestations, il nous suffira de constater qu'elles n'ont conduit à aucun résultat. De même que dans un pays de régime parlementaire les interpellations se ramènent le plus souvent à des assauts sans portée entre les groupes politiques, de même le droit d'initiative, devenu un moyen d'en appeler au peuple de la politique du gouvernement, nous est apparu moins un agent de réformes qu'un instrument de luttes entre les partis et une source d'agitations stériles.

(1) Il suffit, pour s'en rendre compte, de voir les arguments qui étaient présentés à l'appui de cette demande. — M. Signorel, *op. cit.* page 69, et M. Droz, *Revue politique*, décembre 1894, pages 538 à 543.

CHAPITRE VI

Fondement rationnel du droit d'initiative.

Conclusion.

Le principal grief que nous avons fait à l'initiative populaire, c'est d'avoir suscité des campagnes de révision sans donner aucun résultat tangible. Mais, si l'intervention directe du pays dans la confection des lois, réalisée sous une forme particulière, s'est montrée sans efficacité, il ne faut pas, devant une expérience aussi incomplète, condamner le principe même de cette intervention. En effet, le droit d'initiative reconnu en Suisse repose sur une idée essentiellement féconde ; et il importe de la dégager et d'en faire ressortir les avantages, pour essayer ensuite d'en tirer parti.

Le principe fondamental du droit d'initiative, c'est

de permettre l'expression *directe* et *positive* des revendications du pays. Par ce moyen, les électeurs sont admis à faire entendre *directement* leurs vœux et à les formuler de la façon la plus précise. Dans les élections, au contraire, ils ont à choisir entre des programmes très complexes, par conséquent très vagues; et leur vote s'inspire souvent davantage de questions de personnalités que de questions de principes. De plus, le droit d'initiative est, par son essence même, un instrument *positif* de réformes : il fournit le moyen de mettre au jour et de faire aboutir certaines idées. Tandis que le referendum constitue un procédé de ratification, et donne simplement au projet de l'Assemblée fédérale l'approbation du peuple, l'initiative permet aux citoyens de se concerter sur un programme et de promouvoir l'œuvre du progrès. (1)

Ce faisant, ils exercent une attribution qui semble plutôt du ressort des assemblées représentatives. Il est certain que les représentants honorés de la confiance de leurs concitoyens sont les plus désignés pour travailler au bien du pays; et, d'autre part, la procédure suivie pour la préparation des lois donne des garanties qui ne se rencontrent pas dans l'initiative par projet complètement rédigé. Nous nous trouvons ainsi placés en face d'un problème très délicat, et nous avons à nous demander comment

(1) Ce sont les arguments qui ont été développés en 1872 à l'appui du droit d'initiative. — Voir les débats de l'Assemblée fédérale sur le premier projet de constitution. — M. CURTI, *op. cit.*, page 270.

on pourrait concilier l'intervention directe du pays avec les avantages du régime représentatif.

Cette question se pose aussi en France, elle y revêt même un caractère d'actualité pressante ; et, en effet, cette intervention des intéressés eux-mêmes dans l'œuvre législative s'est déjà produite sous la pression des circonstances. Il y a bien là une nécessité qui s'impose, et que le témoignage des faits oblige à reconnaître ; pour remédier à l'impuissance du Parlement, il importe au plus haut point que d'autres organes soient appelés à participer d'une façon effective à la préparation des lois. Rechercher suivant quels procédés pourrait se produire cette participation, tel sera l'objet de la seconde partie de notre travail ; mais nous allons dès maintenant, en nous inspirant de l'exemple de l'initiative populaire en Suisse, formuler une double conclusion qui pourra nous guider dans cette recherche.

D'abord, au point de vue des matières auxquelles elle s'applique, cette participation à l'œuvre législative ne doit pas s'étendre à des questions abstraites et de politique pure ; mais plutôt se limiter aux objets qui offrent un réel intérêt pour le pays.

En second lieu, au point de vue de la manière dont elle s'exerce, cette participation ne doit pas aboutir à mettre en présence, souvent même en opposition, les vœux du pays et les résolutions des assemblées représentatives. Aspirations légitimes d'une part, expérience acquise de l'autre, ces deux éléments doivent s'unir dans une œuvre commune

et se fortifier mutuellement; c'est de leur collaboration féconde que pourront sortir des réformes utiles et sagement conçues. (1)

(1) Nous ne prétendons pas indiquer les modifications à introduire dans l'initiative populaire en droit fédéral, et nous nous plaçons dans nos conclusions uniquement au point de vue français. Cependant, il n'est pas sans intérêt de rapprocher de ces conclusions un projet de réforme préconisé par M. Stüssi pour le canton de Zurich. Au procédé de l'initiative plurale, dont nous avons fait ressortir les inconvénients, M. Stüssi préfère le procédé de l'initiative individuelle, déjà admis par la Constitution de ce canton. Il propose de lui donner une organisation plus complète et d'admettre celui qui aura présenté une demande à la discuter avec une commission du Conseil cantonal. Il appelle ainsi l'auteur de l'initiative à collaborer directement au travail législatif.

Voir sur ce projet M. Signorel (*op. cit.*, page 79) et M. Borgeaud (*op. cit.*, page 393 et suivantes). — M. Borgeaud, après avoir exposé ce système, ajoute une remarque de la plus haute importance et qu'il importe de retenir : « Dans la pratique, il est probable que ce citoyen (auteur de la demande) serait le délégué d'un groupe et l'on arriverait de la sorte à cette forme du gouvernement populaire, qui est peut-être celle de l'avenir : la loi préparée par la représentation du nombre, travaillant de concert avec la représentation des intérêts. »

DEUXIÈME PARTIE

L'INITIATIVE
DES CORPS REPRÉSENTATIFS DES INTÉRÊTS
EN FRANCE

CHAPITRE I

Mode d'application en France du droit d'initiative

SECTION I

MOTIFS D'ÉCARTER LA FORME DE L'INITIATIVE POPULAIRE

L'exemple de l'initiative populaire en Suisse nous a suggéré l'idée d'organiser en France l'initiative des lois en dehors du gouvernement et des Chambres; nous avons maintenant à rechercher quel pourrait être ce mode d'organisation. Certes, le procédé le plus simple, et qui se présente tout naturellement à l'esprit, serait le procédé de l'initiative populaire lui-même, introduit tel quel dans notre pays. A priori, il semble possible de remettre à un nombre déterminé d'électeurs le droit de présenter des projets de réforme et d'en saisir régulièrement le Parlement. C'est une idée qui a été soutenue; elle a même servi de point de départ à des propositions de

loi au cours de ces dernières années. (1) Mais nous ne pouvons pas nous arrêter à cette conception plutôt rudimentaire. A notre avis, il serait dangereux de vouloir s'assimiler en France une institution aussi hardie que l'initiative populaire, et en voici une double raison : d'abord, le droit d'initiative remis aux mains des électeurs viendrait directement en opposition avec notre régime politique; et surtout, dans notre société si divisée d'aujourd'hui, il ne pourrait que devenir un instrument de trouble et un moyen d'oppression.

L'initiative populaire se présente comme une forme du gouvernement direct. Or le régime représentatif que nous possédons depuis 1789 fait pour ainsi dire partie de notre tradition nationale. Pendant la période révolutionnaire, le projet de consti-

(1) Dans ces dernières années, la Chambre a été saisie à deux reprises différentes de projets de résolution qui avaient pour but de faire reconnaître aux électeurs le droit d'initiative en matière constitutionnelle. — Voici en quels termes était conçu l'article 6 du projet déposé en 1895 par M. Vaillant et plusieurs de ses collègues :

« Toute révision de la Constitution aura lieu directement par le peuple chaque fois qu'elle aura été déterminée et réclamée par une adresse au Parlement signée d'au moins 500.000 électeurs. » M. Signorel, *op. cit.*, page 151.

En 1901, M. Antide Boyer a déposé un projet conçu dans le même sens; en voici la teneur :

Art. 1. — Un dixième des électeurs inscrits a le droit de demander la révision de la Constitution sur une formule qui puisse être acceptée ou repoussée par un oui ou par un non...

Art. 2. — Le pouvoir exécutif devra consulter les électeurs par referendum dans les deux mois qui suivront la remise des pétitions. Documents parlementaires, Chambre, session ordinaire 1901, annexe 2141.

tution inspiré par les Girondins, puis la Constitution de l'an I prévoyaient bien d'une certaine manière l'intervention directe des citoyens en matière constitutionnelle et même législative. (1) Mais les procédés de cette intervention étaient réglés d'après des considérations purement abstraites ; et, comme ils ne reposaient sur aucune organisation préétablie, ils étaient condamnés à rester dans le domaine de la théorie. Comme le dit Taine, à propos de la forme d'initiative inaugurée par le projet girondin : « il était impossible de dessiner sur le papier une mécanique plus ingénieuse et plus compli-

(1) Voir *les Constitutions de la France*, par MM. Duguit et Monnier, pages 55, 56, 57, 73 et 77.

Pour donner une idée du système employé, nous citerons quelques articles du projet de constitution girondine (titre VIII : de la censure du peuple sur les actes de la représentation nationale et du droit de pétition).

Art. 1. — Lorsqu'un citoyen croira utile ou nécessaire d'exciter la surveillance des représentants du peuple sur des actes de constitution, de législation ou d'administration générale, de provoquer la réforme d'une loi existante ou la promulgation d'une loi nouvelle, il aura le droit de requérir le bureau de son assemblée primaire de convoquer au jour de dimanche le plus prochain pour délibérer sur sa proposition.

Art. 3. — Cette réquisition, pour avoir son effet, devra être revêtue de l'approbation et de la signature de cinquante citoyens résidant dans l'arrondissement de la même assemblée primaire.

Art. 7. — Si la majorité des votants (dans l'assemblée primaire) est d'avis qu'il y a lieu à délibérer, le bureau sera tenu de requérir la convocation des assemblées primaires dont les chefs-lieux sont situés dans l'arrondissement de la même commune pour délibérer sur l'objet énoncé dans la réquisition.

Et ainsi de suite pour les assemblées d'un rayon plus étendu. Au cas de délibération conforme par la majorité des voix dans les assemblées primaires du pays, le corps législatif finissait par être saisi de la question.

quée. » (1) En fait la Constitution de l'an I n'a jamais été appliquée ; et bientôt après la Constitution de l'an III, en réservant le pouvoir législatif aux assemblées, allait revenir au principe dont aucun gouvernement ne devait plus s'écarter dans la suite. Il est vrai que depuis 1875 la pratique de nos institutions nous éloigne un peu à la fois de la théorie rigoureuse du régime représentatif ; mais si le peuple veut de plus en plus reprendre vis-à-vis de ses représentants une certaine autorité, il ne prétend pas pour cela participer directement et sans aucun intermédiaire à la confection des lois.

Est-il nécessaire d'ajouter que notre pays se trouve, aujourd'hui moins que jamais, en situation de pratiquer cette forme si avancée du gouvernement direct que nous offre l'initiative populaire ? Il y aurait témérité, semble-t-il, à laisser mettre au jour et présenter au peuple souverain toutes sortes de propositions. Les dissensions de toute nature qui divisent les citoyens, politiques, religieuses ou sociales, sont arrivées dans une phase aiguë ; et à leur permettre de se traduire librement en texte de loi, on risquerait de fournir un nouveau moyen d'agitation, et peut-être de rabaisser la puissance législative au service des passions. L'exemple de la Suisse est là pour nous avertir ; et si l'initiative populaire n'a pas été complètement inoffensive chez un peuple d'une constitution sociale relativement

(1) TAINE. *Les origines de la France contemporaine*. La conquête jacobine, tome II, page 153.

homogène, et qui de plus est formé par un usage séculaire à l'exercice des droits les plus étendus, elle pourrait devenir, dans un pays comme le nôtre, une arme des plus dangereuses et l'instrument des passions politiques.

SECTION II

INFLUENCE EXERCÉE DANS L'ŒUVRE LÉGISLATIVE PAR LES CORPS REPRÉSENTATIFS DES INTÉRÊTS

Autant nous écartons l'idée d'introduire en France l'initiative populaire, autant nous voyons de plus en plus s'imposer par la force des choses la participation de nouveaux organismes à la confection des lois. En ce sens, il se produit aujourd'hui un mouvement dont on peut suivre la marche progressive, et qui tend d'une façon toute naturelle à remédier à l'insuffisance des travaux parlementaires. Les intérêts de tous ordres s'organisent en groupements; et, soit par les organes officiels institués par les lois, soit par des organes qui se constituent spontanément sous la pression des circonstances, ils formulent leurs griefs à haute voix et s'efforcent d'agir sur les pouvoirs publics pour obtenir satisfaction. Des sociétés, fondées spécialement pour l'étude de telle ou telle question ou pour le progrès de certaines idées, élaborent des projets de réforme, et les font parvenir aux Chambres qui trouvent ainsi leur besogne toute préparée. On a pu dire à juste titre : « le Parlement n'est plus que l'écho du dehors. Tout

discours qui s'y prononce provient d'une inspiration extérieure. Toute loi qui s'y vote n'est que la consécration de décisions prises dans telle société, dans tel groupement extra-parlementaire. » (1)

Les revendications professionnelles, en particulier, parce qu'elles émanent de groupes solidement constitués, ont exercé sur les délibérations des Chambres la plus grande influence. (2) Les exemples abondent dans cet ordre d'idées. Assez récemment encore, et dans des circonstances remarquables, on a vu intervenir les organisations syndicales sur le terrain législatif, soit pour réclamer, soit pour discuter certaines réformes. On ne peut oublier les

(1) M. DESLANDRES. *La crise de la science politique et le problème de la méthode*, page 28. Le passage où nous empruntons ces lignes montre par les faits sous quelle forme se manifeste le « règne de l'opinion publique ».

(2) C'est un fait dont l'importance a déjà été maintes fois signalée. Rappelons à ce sujet l'appréciation d'un homme politique, M. Le Cour-Grandmaison, qui en arrive à dire : « il se crée tous les jours une véritable organisation nouvelle, qui est de plus en plus puissante, et qui fait qu'en réalité les Chambres finissent par ne plus être sur bien des points que de véritables bureaux d'enregistrement. »

Cette influence croissante des organes professionnels est invoquée par M. Benoist à l'appui de son système de représentation organique : « Que nous le voulions, du reste, ou ne le voulions pas, en ce sens vont les choses, et le courant nous entraîne. On a déjà remarqué avec raison qu'à maintes reprises, pendant ces dernières années, les Chambres se sont bornées à rédiger en articles de loi les vœux transmis et même les projets élaborés par des représentations spéciales, comme les chambres de commerce, dont le rôle a été si considérable dans une circonstance récente. » — M. BENOIST. *La crise de l'État moderne*, page 300.

Sur le rôle prépondérant des associations professionnelles, voir aussi l'ouvrage de M. FRANÇOIS : *La représentation des intérêts dans les corps élus*, page 121.

résolutions votées au Congrès national des mineurs tenu à Lens en avril 1901, (1) ni les délibérations du « Congrès des syndicats jaunes » réuni en mars 1902, qui ont eu les unes et les autres un si grand retentissement. Citons aussi l'intervention des syndicats patronaux lors de l'élection des conseils du travail à Paris ; (2) nous pouvons encore rappeler comment la Société des agriculteurs de France, qui étend ses ramifications à travers tout le pays, était récemment consultée par le ministre de l'agriculture sur une question de première importance, et comment la plupart de ses conclusions ont reçu la sanction du législateur. (3)

Il n'est pas possible de passer en revue tous les exemples où s'est manifestée l'intervention des organes professionnels dans l'œuvre législative ; autant vaudrait faire un exposé complet des réformes accomplies et de celles qui sont encore en

(1) Le Congrès de Lens a formulé trois revendications. Ces revendications, soumises au gouvernement sous menace de grève générale, concernaient 1° la journée de huit heures, 2° la retraite de 2 francs par jour après vingt-cinq années de travail, 3° un minimum de salaire fixé par la loi. — Voir l'article de M. Delcourt-Haillot, sur les revendications des mineurs, dans la *Réforme sociale* du 16 octobre 1901.

(2) Le 30 juillet 1901, une lettre était adressée au président du conseil par les représentants de neuf unions patronales, réunissant 350 syndicats et 45.000 syndiqués ; elle avait pour but de protester contre l'institution des conseils du travail par le décret du 17 septembre 1900. — Voir la *Réforme sociale* du 16 août 1901, p. 358.

(3) Voir le débat relatif à l'exportation des blés et farines et à la création de bons d'importation (*Journal officiel*, Sénat, séance du 7 mars 1901).

Voir aussi la loi du 5 février 1902, portant modification du régime des admissions temporaires du froment.

préparation. Pour nous limiter, nous nous contenterons d'invoquer au cours de ce siècle certains précédents qui font ressortir la part prise par des organes officiellement constitués dans la confection des lois; et nous nous arrêterons, en particulier, à certaines enquêtes, appelées à dégager dans leur ensemble les aspirations du pays sur une question déterminée. L'étude des procédés employés nous permettra, dans la suite, d'indiquer sous quelle forme les corps représentant les intérêts professionnels pourraient exercer de véritables attributions législatives.

§ I. — INTERVENTION DES CORPS REPRÉSENTATIFS DES INTÉRÊTS DANS LES RÉFORMES SOCIALES.

Dans l'ordre de questions se rattachant à la protection légale des travailleurs, nous citerons d'abord au cours du XIX^e siècle l'enquête de 1837 sur les conditions du travail industriel. Le gouvernement avait été amené à s'occuper de cet objet à la suite d'une campagne de pétitions, engagée sur l'initiative de la Société industrielle de Mulhouse. (1) L'enquête fut poursuivie près des chambres de commerce, des conseils de prud'hommes et des conseils généraux de l'agriculture et du commerce. Elle aboutit à un projet de loi déposé par le gouvernement, d'où est sortie notre loi du 22 mars 1841, inaugurant en France

1) Voir l'étude publiée au *Journal officiel* du 4 juillet 1900.

la limitation légale de la journée de travail pour les enfants.

Quelques années plus tard, les revendications sociales allaient surgir avec une nouvelle force. En 1848, le gouvernement provisoire, à qui l'on demandait la création d'un ministère du progrès, se contenta de constituer une « commission de gouvernement pour les travailleurs, avec mission expresse de s'occuper de leur sort. » Les membres de cette commission, Louis Blanc et Albert ouvrier mécanicien, allèrent s'installer au Luxembourg, et ils convoquèrent les délégués ouvriers des différents métiers. Invités à faire entendre leurs requêtes, ces derniers demandèrent deux réformes : la réduction des heures de travail et l'abolition du marchandage. Ils reçurent aussitôt satisfaction. A la date du 2 mars furent rendus deux décrets, l'un réduisant la journée de travail de 11 à 10 heures pour Paris et de 12 à 11 pour la province ; (1) l'autre abolissant le marchandage.

La commission du Luxembourg n'eut qu'une durée tout éphémère. Quelques mois plus tard, l'Assemblée constituante, par son décret du 25 mai-9 juin 1848, (2) décidait d'ouvrir dans toute la France une enquête sur le travail industriel et agricole. Dans chaque canton devaient se réunir sous la présidence du juge de paix un nombre égal de

(1) Ce décret n'a jamais été appliqué ; il fut abrogé bientôt après par la loi du 9 septembre 1848, qui fixait uniformément à 12 heures la journée de travail.

(2) Voir ce décret dans DUVERGIER. *Collection des lois*, 1848, page 319.

patrons et d'ouvriers, qui devaient répondre aux diverses questions de l'enquête. Fournir des renseignements et surtout des éléments de statistique, tel était le rôle assez modeste attribué aux hommes du métier. Les hommes politiques s'étaient réservé de centraliser les résultats et d'en faire sortir les conclusions pratiques. Ce n'était pas une véritable collaboration à l'œuvre législative, comme on pourrait la souhaiter. Citons pourtant comme lois votées à la suite de cette enquête : la loi du 13 avril 1850 sur l'assainissement des logements insalubres, la loi du 18 juin 1850 créant la caisse de retraites pour la vieillesse, et la loi du 15 juillet 1850 sur les sociétés de secours mutuels.

Il fallut attendre jusqu'en 1891 pour avoir une assemblée spécialement chargée des questions concernant les travailleurs. Le Conseil supérieur du travail créé à cette date (décret du 22 janvier) devait être essentiellement « un instrument d'études pour examiner les projets et pour préparer les solutions sur lesquelles le Parlement aura à se prononcer... » (1) Le Conseil supérieur devenait donc le collaborateur attitré du Parlement. Aux termes du décret de 1891 et du décret du 1^{er} septembre 1899, il devait remplir ce rôle sur l'initiative du ministre du commerce. C'était le ministre qui arrêtait l'ordre du jour de la session et qui faisait ouvrir des enquêtes sur les conditions du travail. Au Conseil il appar-

(1) Paroles tirées du rapport du ministre qui précède le décret du 22 janvier 1891. Voir le *Journal officiel* du 23.

tenait de discuter les résultats de l'enquête, et de prendre une résolution énumérant les inconvénients, les abus démontrés et les réformes appropriées à chacun d'eux. (1)

Comment le Conseil supérieur a-t-il exercé ses attributions ? Et quelle a été son influence sur l'œuvre des réformes ? Pour répondre à cette double question, citons les principaux sujets discutés au sein de cette assemblée depuis 1891 jusqu'en 1899. Ce sont : la création d'un office du travail, la conciliation et l'arbitrage, les habitations à bon marché, les règlements d'atelier, la législation des sociétés coopératives et des syndicats professionnels, les chambres du travail, l'assurance contre le chômage, la saisie-arrêt des salaires, l'insertion de conditions de travail dans les cahiers des charges, le marchandage. En regard de cette liste, mettons le tableau des lois concernant la situation des travailleurs, qui ont été votées par le Parlement durant la même période. Nous y trouvons la loi du 20 juillet 1891 créant l'office du travail, la loi du 27 décembre 1892 sur la conciliation et l'arbitrage, la loi du 12 janvier 1895 sur la saisie-arrêt des salaires, la loi du 30 novembre 1894 sur les habitations à bon marché. En y ajoutant les décrets du 10 août 1899 sur l'insertion des conditions du travail dans les cahiers des charges, nous aurons l'ensemble des réformes qui ont été la suite et même la conséquence des études du Conseil supérieur du travail. (2)

(1) Voir les articles 16, 18, 19 du décret du 1^{er} septembre 1899.

(2) Voir l'étude publiée dans le *Journal Officiel* du 3 juin 1900.

Pour signaler les premiers essais d'initiative, remarquons que certaines de ces questions ont été mises à l'ordre du jour à la suite de vœux déposés par des membres du Conseil. Nous pouvons citer la question du chômage soulevée en 1894 par M. Keüfer, et aussi l'insertion de conditions de travail dans les cahiers des charges pour les adjudications publiques, qui avait été demandée dans un vœu du même M. Keüfer en 1896. (1) Rappelons enfin qu'une motion, émanant toujours du même membre, a fait mettre à l'étude pour la session de 1898 la question du marchandage. Ceci se produisait sous le régime du décret de 1891, alors que le Conseil Supérieur se composait de personnalités nommées par le gouvernement. Depuis, le système électif a été introduit par le décret de 1899, et ses membres ont acquis de ce fait l'autorité de véritables représentants. Sans doute, à consulter les textes, cette réforme n'a entraîné aucune extension de ses prérogatives ; mais, bien que le ministre du commerce reste toujours en principe le maître de l'ordre du jour, il faut s'attendre maintenant à voir de plus en plus les élus des groupes professionnels se charger de la défense de leurs intérêts. Ils auront à cœur de soumettre à l'examen du conseil telle ou telle de leurs revendications, et prendront ainsi, le plus souvent sous l'impulsion de leurs mandataires, l'initiative de certaines réformes. Nous allons voir, en effet,

(1) Consulter à ce propos les comptes-rendus des sessions du Conseil Supérieur, édités par l'Imprimerie nationale.

dans les sessions de 1900 et de 1901, combien les membres du nouveau conseil se préoccupent de présenter les doléances de leurs mandataires et cherchent à y donner satisfaction.

La session de 1900 avait pour objet la discussion des résultats de deux enquêtes : l'enquête sur la saisie-arrêt des salaires, et l'enquête sur les modifications proposées à la législation des conseils de prud'hommes. Les résolutions prises par le Conseil Supérieur n'ont pas encore abouti devant le Parlement. La saisie-arrêt des salaires se trouve toujours réglée par la loi du 12 janvier 1895; et quant à la réforme des conseils de prud'hommes, elle n'a été votée jusqu'ici que par la Chambre des députés. (1)

A la fin de la session de 1900, de nombreux vœux et plusieurs demandes d'enquête ont été renvoyés par le conseil à la commission permanente. Celle-ci a dû forcément se limiter et faire un choix dans le programme d'études qui lui était tracé. Voici les deux questions qu'elle a préparées et soumises au

(1) Dans ses séances des 11, 12 et 14 février, la Chambre a sanctionné la plupart des dispositions votées par le Conseil Supérieur : droits d'électorat et d'éligibilité conférés aux femmes, extension de la juridiction des prud'hommes à tous les ouvriers et employés du commerce et de l'industrie, y compris les ouvriers et employés non fonctionnaires des entreprises industrielles de l'État, des départements et des communes; fixation du taux de la compétence en dernier ressort à 500 francs pour la demande principale, abstraction faite de la quotité de la demande reconventionnelle. Signalons cependant une divergence assez grave entre les résolutions du Conseil Supérieur et le texte voté par la Chambre. Le Conseil proposait la création de tribunaux d'appel spéciaux composés de patrons et d'ouvriers, tandis que la Chambre a simplement remis aux tribunaux civils les appels des Conseils de prud'hommes.

conseil pour la session de 1901. La première et la plus importante était la réglementation du travail des employés de commerce et des ouvriers et employés des industries de l'alimentation ; elle a fait l'objet de longs débats, tant sur le principe de l'intervention législative que sur les règles de détail. La seconde comprenait quelques dispositions nouvelles relatives aux conseils de prud'hommes. De plus, dans les dernières séances de la session, le conseil a renouvelé son vœu sur l'insaisissabilité du salaire des ouvriers et employés, et il a renvoyé à la commission permanente un certain nombre de vœux relatifs aux lois ouvrières et à l'inspection du travail. (1) Nous tenons surtout à signaler une motion déposée par les membres patrons du Conseil. Elle offre pour nous un intérêt particulier, parce qu'elle se rapporte à l'organisation des conseils du travail et du conseil supérieur lui-même, et qu'elle a pour but de modifier leur mode d'élection ; aussi nous aurons à en reparler lorsque nous verrons la composition de ces assemblées. Nous nous contenterons de dire pour le moment que la discussion soulevée autour de ce vœu a duré plus d'une séance et que le Ministre du commerce a cru nécessaire de présenter ses observations personnelles. (2)

(1) *Bulletin de l'Office du travail*, juin 1901.

(2) Le texte de la motion et le compte-rendu de la discussion se trouvent rapportés dans le volume édité par l'imprimerie nationale (10^e session du Conseil Supérieur, pages 145 à 165).

La question du régime électif à appliquer aux conseils du travail avait déjà été discutée par le Conseil Supérieur dans la session de

Ce débat n'a pas eu de sanction bien précise : le Conseil Supérieur, sur la proposition de l'un de ses membres, est passé à l'ordre du jour.

Puisque nous exposons l'influence exercée en matière de réformes sociales par les assemblées représentant les intérêts professionnels, nous ne pouvons passer sous silence un précédent d'une grande portée, et dont les résultats pourraient être considérables. Le 2 juillet 1901, après avoir longuement examiné les bases générales du projet de loi sur les retraites ouvrières, et après en avoir voté l'article premier, la Chambre des députés adoptait par 300 voix contre 237 une motion ainsi conçue :

« Le gouvernement est invité à consulter les associations professionnelles, patronales et ouvrières, industrielles, commerciales et agricoles légalement constituées, et les chambres de commerce sur le projet de loi relatif aux retraites ouvrières. »

Cette enquête ou *referendum* s'est poursuivie pendant les vacances parlementaires et a fourni un

1895. La commission permanente, présidée par M. Léon Say, avait préparé un projet instituant des chambres du travail. Ce projet fut repoussé par l'ensemble du Conseil à la majorité de 25 voix contre 22. Les uns craignaient que ces assemblées ne pussent porter atteinte à l'autorité du patron par leur rôle de conciliation et d'arbitrage; d'autres, les représentants des ouvriers, critiquaient leur mode de formation : faire élire les membres de ces chambres par le suffrage universel des patrons et des ouvriers, c'était d'après eux reléguer à l'arrière plan les syndicats professionnels, et empêcher leur développement pour toujours.

Voir le rapport ministériel précédant le décret du 17 décembre 1900, *Journal officiel* du 18.

nombre considérable de réponses. Sur le grave problème qui était en jeu, elle n'a pas abouti à fournir le principe d'une solution répondant aux vœux de l'ensemble du pays; son résultat a été plutôt de dégager deux conceptions très différentes, mais qui ne sont satisfaites ni l'une ni l'autre par le projet gouvernemental. M. Guieysse, rapporteur de la commission d'assurance et de prévoyance sociale, le reconnaît en ces termes : « Deux conceptions générales se dégagent de l'enquête : l'une, celle de la retraite universelle alimentée par l'impôt général; l'autre, absolument contraire, celle de la retraite facultative s'appuyant sur des institutions diverses, principalement sur les sociétés de secours mutuels. » (1) M. Maurice Bellom, dans un article documenté sur les retraites ouvrières en France, (2) signale aussi cette divergence de vues; mais, abstraction faite du principe de liberté ou d'obligation, il fait ressortir un désir assez généralement exprimé dans l'enquête. « Réduite à ses grandes lignes, la manifestation des vœux formulés tend d'une part à la conservation et au développement des institutions de retraites existantes, d'autre part à l'adoption d'un régime qui admette les diverses formes de la prévoyance. » Quoi qu'il en soit, il sera intéressant de voir par la suite des discussions parlemen-

(1) Rapport supplémentaire fait au nom de la Commission d'assurance et de prévoyance sociale, par M. Paul Guieysse. — Documents parlementaires, Chambre, 1902, page 113.

(2) *Revue politique et parlementaire*, 10 janvier et 10 février 1902.

taires comment on tiendra compte des *desiderata* formulés dans l'enquête.

§ II. — INTERVENTION DES CORPS REPRÉSENTATIFS DANS LES QUESTIONS ÉCONOMIQUES

Nous venons de voir comment on a eu recours à une vaste enquête, pour faire entendre directement les vœux du pays sur la question des retraites ouvrières. Dans un autre ordre d'idées, le procédé de l'enquête a été appliqué depuis longtemps : c'est pour l'étude des problèmes touchant à l'ensemble des intérêts économiques. En effet, dans ce genre de questions, il y a tout avantage à recueillir l'avis d'assemblées comme les chambres de commerce, toujours en contact avec le monde des affaires ; et surtout il importe de consulter le Conseil supérieur du commerce et le Conseil supérieur de l'agriculture, qui peuvent formuler avec compétence les revendications des intéressés. Nous allons voir comment ces organes sont intervenus à diverses reprises, en particulier dans la discussion de notre régime douanier, et nous pourrons nous rendre compte du rôle plus ou moins important qu'ils ont joué suivant les époques et suivant les gouvernements.

Le traité de commerce franco-anglais du 23 janvier 1860 avait imprimé une nouvelle orientation à notre politique douanière, en établissant le régime des tarifs conventionnels. Ce traité était l'œuvre du

pouvoir personnel ; ni le Corps législatif, ni les assemblées spéciales n'avaient été appelés à se prononcer sur la question. Mais, comme il subsistait pour la fixation des tarifs une certaine marge laissée par le traité, le gouvernement résolut de recourir à une enquête, avant de conclure l'arrangement définitif. Le Conseil supérieur de l'agriculture, du commerce et de l'industrie (1) fut chargé de cette enquête, où devaient se faire entendre les différents intéressés. D'ailleurs, il était là uniquement pour recueillir des renseignements et donner son avis, et c'était aux négociateurs seuls qu'il appartenait de fixer les tarifs. Ils le firent dans les conventions définitives qui furent signées le 12 octobre et le 16 novembre 1860. (2)

En 1878, la commission de la Chambre chargée d'examiner le projet de tarif douanier résolut d'ouvrir sur la question une enquête des plus larges. Elle rédigea un questionnaire portant non seulement sur les droits proposés, mais aussi sur le principe des traités de commerce et la clause de la nation la plus favorisée. Ce questionnaire fut adressé aux chambres de commerce, sociétés, associations industrielles ; et on lui donna la plus grande publicité, afin de permettre à tous les intéressés qui le vou-

(1) A cette époque, le Conseil supérieur du commerce de l'agriculture et de l'industrie, organisé par le décret du 2 février 1853, se composait de membres nommés par le gouvernement. — Voir DUVERGIER, *Collection des lois*, 1853. page 42.

(2) *Dictionnaire d'économie politique* de M. Léon SAY, article sur les enquêtes économiques.

draient de fournir leurs dépositions. Comme résultat d'ensemble, la majorité des chambres de commerce se montra favorable au principe des traités. La commission parlementaire fut du même avis : elle proposa et fit adopter par la Chambre un nouveau tarif général qui, tout en relevant certains droits d'entrée, permettait la conclusion des traités de commerce pour une nouvelle période. (1)

Dans les années qui suivirent, les idées protectionnistes gagnèrent rapidement du terrain. En 1889, le Conseil supérieur du commerce et de l'industrie fut chargé de poursuivre une enquête, qui devait éclairer les pouvoirs publics sur l'orientation nouvelle de notre politique douanière. Il rédigea un questionnaire mettant de nouveau en cause l'utilité du maintien ou de la dénonciation des traités de commerce existants, de la conclusion de nouveaux arrangements ou de l'établissement exclusif d'un tarif général. Sur cette question de principe, les chambres de commerce et les chambres consultatives se prononcèrent en grande majorité pour la dénonciation des traités (96 chambres de commerce sur 104, et 45 chambres consultatives sur 50.) Toutefois un grand nombre de ces assemblées demandaient le renouvellement des traités pour une durée moindre de dix ans. A la suite de cette enquête, le Conseil supérieur entreprit par lui-même l'étude de la question ; et après discussions appro-

(1) Loi du 8 mai 1881. — Dictionnaire de M. Léon Say, Article sur les enquêtes économiques.

fondies, il déclara par 26 voix contre 4 que les traités devaient être dénoncés, et ensuite par 37 voix contre 8 abstentions « qu'il y avait lieu d'accepter le principe de conventions commerciales ayant une durée moindre, la même date d'échéance et pouvant impliquer l'admission d'un double tarif. » (1) Cette solution devait en effet être adoptée par le Parlement, et devenir la base de notre nouveau régime douanier.

Il serait sans doute téméraire d'attribuer ce changement de politique à l'intervention des assemblées spéciales. Mais, où leur influence a pu s'exercer d'une façon plus efficace, c'est dans l'établissement des droits d'entrée applicables à chaque produit. En effet, le Conseil supérieur du commerce et le Conseil supérieur de l'agriculture ont été appelés à délibérer sur les articles du nouveau tarif ; et dans ces dispositions de détail, leur avis a eu forcément une très grande portée. A plusieurs reprises, dans l'exposé des motifs du projet de loi, le gouvernement invoque, à l'appui de telle ou telle proposition, la décision conforme prise dans ces deux assemblées. (2)

Au cours de ces dernières années, nous nous contenterons de signaler deux enquêtes qui ont fait intervenir les chambres de commerce dans des questions législatives. En 1894, le ministre du commerce leur adressait un questionnaire au sujet du

(1) Compte rendu des séances du Conseil supérieur du commerce et de l'industrie. — Paris, Imprimerie nationale, 1890 (pages 19 et 45).

(2) Voir cet exposé des motifs dans le *Journal officiel*. (Documents parlementaires, Chambre, session extraordinaire, 1890, page 1.)

mode de taxation à adopter à l'égard des revenus provenant du commerce et de l'industrie. (1) En 1899, une enquête sur l'enseignement secondaire était ouverte par la commission parlementaire présidée par M. Ribot. On demanda l'avis, non seulement des corps enseignants, mais aussi des conseils généraux et des chambres de commerce. Les questions qui leur étaient posées portaient surtout sur deux points principaux : les résultats de l'enseignement secondaire classique ou moderne pour la préparation aux carrières industrielles et commerciales, et l'utilité d'une certaine décentralisation dans l'université.

Sur des questions aussi délicates, et qui sont susceptibles d'opinions si diverses, nous ne pouvons donner une idée d'ensemble des considérations présentées par les chambres de commerce. (2) Nous ferons seulement remarquer que les questionnaires, rédigés dans ces deux occasions, ne portent pas sur des points étroitement limités ; mais qu'ils laissent

(1) Deux années plus tard, la commission du budget, par une lettre en date du 29 février 1896, invitait encore les chambres de commerce et syndicats industriels et agricoles..... à lui envoyer des communications écrites au sujet des conséquences que pourrait avoir pour l'industrie, le commerce et l'agriculture, le projet d'impôt général sur le revenu déposé par le gouvernement.....

(2) Tout au plus pourrait-on dire que beaucoup de Chambres de commerce (une soixantaine environ) se montrent très favorables à l'enseignement classique ; et que, par contre, l'idée se manifeste souvent de modifier l'enseignement moderne dans le sens de l'ancien enseignement spécial. — Voir au sujet de cette enquête l'article de M. Boudhors, intitulé : « L'enseignement secondaire et les intérêts sociaux », *Réforme sociale*, Mars 1900.

toute latitude aux assemblées consultées de formuler comme elles l'entendent leurs vues et leurs désirs. Ainsi, dans le questionnaire relatif à l'imposition des revenus industriels, on relève cette phrase :

Quelles sont les améliorations générales que comporte le mode de taxation actuel ?

Et dans l'enquête sur l'enseignement, il est posé la question suivante :

Quelles modifications y aurait-il lieu d'introduire dans la durée, les programmes et la méthode de l'enseignement secondaire classique ou moderne? (1)

(1) Pour se rendre compte des résultats de cette seconde enquête, voir dans le *Journal officiel* du lundi 2 juin 1902 les décrets et arrêtés ministériels concernant la réforme de l'enseignement secondaire.

CHAPITRE II

Avantages de la participation à l'œuvre législative des corps représentatifs des intérêts.

Le rôle joué par les corps représentatifs des intérêts dans la confection des lois est un fait dont on ne peut négliger l'importance. Il faut y voir le résultat d'une évolution, qui, sans aucun doute, poursuivra son mouvement par la suite, et qui conduira les assemblées spéciales à prendre une part de plus en plus active dans le travail législatif. Nous avons vu déjà comment certaines réformes élaborées par elles avaient pu obtenir la sanction du législateur ; le jour où ce procédé sera généralisé, elles exerceront par le fait un véritable droit d'initiative. Ainsi cette nouvelle attribution arrivera à se dégager par suite d'un mouvement continu et progressif : ce qui est la condition même des réformes dans les institutions politiques. (1)

(1) M. DESLANDRES. *La crise de la science politique et le problème de la méthode* (pages 218 et suiv.).

En cherchant à remonter aux causes premières de ce mouvement, nous reconnaitrons qu'il répond à une nécessité des plus pressantes. Si nous voyons des assemblées prêter leur concours au Parlement, c'est que le Parlement est impuissant par lui-même à satisfaire les besoins de notre société. Et cela pour une double raison : d'abord à cause de son origine qui ne lui permet pas de traduire fidèlement les aspirations de notre époque, ensuite à cause de sa composition et du genre de ses préoccupations qui l'empêchent de travailler efficacement à l'œuvre des réformes. Nous allons nous arrêter à ces deux idées, en vue de faire ressortir quels avantages il pourrait y avoir pour une bonne législation à associer d'une manière plus étroite les corps représentatifs des intérêts à nos chambres politiques.

SECTION I

UTILITÉ DE COMPLÉTER LA REPRÉSENTATION POLITIQUE PAR LA REPRÉSENTATION PROFESSIONNELLE

En premier lieu, le système d'élection d'où sortent nos assemblées politiques est en contradiction manifeste avec les tendances de notre époque ; il est strictement individualiste, alors que tout au contraire nous porte vers l'associationnisme.

§ 1. — LE SUFFRAGE INDIVIDUALISTE BASE DE LA REPRÉSENTATION POLITIQUE

Que notre régime représentatif tout entier repose sur le vote de l'individu électeur, c'est une vérité qu'il suffit d'énoncer. Elle se manifeste avec évidence pour l'élection de la Chambre des députés ; ici le corps électoral n'est ni plus ni moins « qu'une somme d'unités parquées dans les limites de circonscriptions administrativement tracées. » (1) Quant au

(1) M. Charles FRANÇOIS. *La représentation des intérêts dans les corps élus.* Introduction, page vi.

Beaucoup d'auteurs et de publicistes ont fait ressortir combien est fragile la base adoptée pour l'élection de la Chambre des députés. — Voir en particulier M. BENOIST. *La crise de l'État moderne. De l'organisation du suffrage universel*, pages 10 à 15.

Sénat, si dans la pensée des constituants de 1875, il devait réaliser la représentation de groupes sociaux, il n'a jamais répondu à cette conception que d'une manière très imparfaite ; (1) en tout cas, depuis la révision de 1884, le principe de l'égalité des communes a cédé devant la loi du nombre, et le suffrage universel a repris son influence d'une façon indirecte, mais réelle.

En donnant son suffrage, chaque électeur n'exerce pas un droit qui lui est propre ; il agit pour ainsi dire comme le fondé de pouvoir de la nation, et à ce titre, il ne peut s'inspirer que de l'intérêt de la collectivité. Il est tenu à faire abstraction de tout ce qui le touche de près, à rechercher uniquement le bien général : c'est d'après cette considération exclusive que son suffrage doit se déterminer dans tel ou tel sens. « La raison d'être du gouvernement représentatif et libre, dit M. Esmein, c'est la supposition que le vote des citoyens et de leurs représentants dégagera l'intérêt général et le fera passer dans la législation. Mais pour cela, il faut que les uns et les autres fassent abstraction, autant que cela est possible, de leurs intérêts particuliers, en se laissant guider par la raison et par la justice. » (2) Telle est la théorie de notre régime représentatif ; nous allons voir comment elle se traduit dans la pratique.

(1) Sur cette question, il est intéressant de comparer les théories différentes soutenues par M. Duguit (*L'élection des sénateurs, Revue politique et parlementaire*, août et septembre 1895, pages 465, 466 et 467) et par M. Esmein (*Eléments de droit constitutionnel*, 2^{me} édition, pages 643 et suivantes.)

(2) M. ESMEIN, *op. cit.*, page 181.

L'intérêt général est une notion des plus complexes ; et l'opinion politique, qui est précisément chez tel ou tel électeur la façon de comprendre cet intérêt général, embrasse des idées fort diverses : elle se rapporte tout à la fois à la forme de gouvernement, au régime économique, et en général aux moyens qui semblent convenables pour assurer la prospérité du pays. En fait, lors des élections politiques, tout cet ensemble se ramène à un seul objet, qui d'après les préoccupations du moment a pris plus d'importance et qui deviendra « la plate-forme électorale. » C'est la conséquence forcée d'un régime qui repose sur le suffrage individualiste. « Appelé à voter avec tous, l'individu ne peut nécessairement se prononcer que sur la question proposée à tous, laquelle, précisément parce qu'elle s'adresse à tous, exclut les questions concomitantes ou divergentes existant entre les votants, et sur lesquelles il est impossible aux uns et aux autres de s'expliquer. Or, cette question générale, universelle, a toujours pour objet une personne, un événement, en un mot une circonstance déterminée, le plus souvent momentanée et parfois fugitive. C'est sur elle que l'individu doit former son opinion. » (1)

(1) Article de M. le comte CATTI : Le régime représentatif en France, *Revue catholique des institutions et du droit*, mars 1890, pages 238 et 239. — La suite de l'article fait ressortir d'une façon très heureuse à quoi peuvent tenir les élections.

« Pour définir cette circonstance, qui est le motif de l'opinion dominante, de laquelle dépendra l'élection, nous avons emprunté aux

§ II. — LE MOUVEMENT SYNDICAL
DANS LA SOCIÉTÉ DE NOTRE ÉPOQUE

Tandis que notre régime politique repose sur la base inconsistante du suffrage individuel, et offre aux électeurs un objectif des plus vagues : l'intérêt général, nous voyons à l'heure actuelle se dessiner dans la société un courant tout opposé : c'est l'association qui entre de plus en plus dans les mœurs ; ce sont les intérêts professionnels qui prennent de plus en plus conscience de leur solidarité, et qui deviennent des centres de cohésion de plus en plus puissants.

Les hommes de la Révolution avaient prétendu, dans un moment irréfléchi de réaction contre les maîtrises et jurandes, faire table rase des intérêts corporatifs qu'ils appelaient « les prétendus intérêts communs. » (1) Mais la logique des choses devait

Anglais et aux Américains l'expression de plateforme électorale : elle est baroque, mais juste. Pesez-en la valeur.

La plateforme est le terrain élevé où se livre la lutte : terrain fermé avec soin dont il ne faut ni agrandir ni franchir les clôtures, parce que les regards pourraient être distraits, la bataille devenir trop générale, et l'issue douteuse. Voici les candidats : l'un dit : Paix ! l'autre, Guerre ! Et l'on vote sur la paix ou sur la guerre. Demain la plateforme aura changé : Protection ! libre échange ! Voilà les gages de bataille. Après-demain elle portera les étendards de César ou de Pompée ; un autre jour des pancartes sur lesquelles il est écrit : Répression ! Amnistie ! Révision. En dehors de cela, rien ! »

(1) L'Assemblée Constituante obéissait manifestement aux théories de J.-J. Rousseau en prohibant l'association entre gens du même métier. Voici les termes du rapport de Chapelier sur le projet de loi voté les 14-17 juin 1791 : « Il doit sans doute être permis à tous les

l'emporter sur les textes de lois ; et durant le XIX^e siècle on a assisté à ce spectacle d'associations illégales, tolérées ouvertement, parfois même reconnues officiellement par les pouvoirs publics. (1) La loi du 21 mars 1884 n'a fait que donner la consécration législative au mouvement syndical ; elle a été complétée d'une certaine manière par la loi du 2 juillet 1901, qui a levé les anciennes prohibitions contenues dans le Code pénal.

Aujourd'hui nous vivons sous le règne de l'association ; le mot règne n'est pas exagéré, puisque l'influence des divers groupements (nous l'avons montré plus haut) va jusqu'à s'étendre dans le domaine législatif. On voit dans l'associationnisme le point de départ d'une ère nouvelle ; on le présente comme « un état social, où les énergies individuelles, soustraites à la tutelle tyrannique de l'État, maîtresses d'elles-mêmes, seront éclairées, dirigées et protégées par des associations fondées sur la communauté des besoins et des intérêts. » (2) De nombreux auteurs et hommes politiques soutiennent

citoyens de s'assembler, mais il ne doit pas être permis aux citoyens de certaines professions de s'assembler pour leurs prétendus intérêts communs. Il n'y a plus de corporation dans l'Etat, il n'y a plus que l'intérêt particulier de chaque individu et l'intérêt général. Il n'est permis à personne d'inspirer aux citoyens un intérêt intermédiaire, de les séparer de la chose publique par un esprit de corporation. » — Cité par M. François, *op. cit.*, page 124.

(1) Il est intéressant de suivre le développement des associations professionnelles à travers le XIX^e siècle. — Voir à ce sujet le *Traité élémentaire de législation industrielle* de M. Pic.

(2) M. Duguit, article précité. *Revue politique*, septembre 1895, page 472.

la thèse de l'association, et acclament avec enthousiasme le mouvement de réaction contre l'individualisme, qui est capable de devenir le véritable antidote du socialisme (1). On ne se contente pas de faire ressortir les effets de cette évolution dans l'ordre social ; on veut lui faire produire des conséquences dans l'ordre politique. La théorie de la représentation des groupes organiques sociaux dans la Chambre des députés ou dans le Sénat a rallié de nombreux partisans parmi les écrivains ou publicistes, (2) et même parmi les hommes politiques : citons seulement parmi ces derniers MM. Paul Deschanel, (3) de Marcère (4) et l'abbé

(1) Parmi tous ceux qui ont défendu cette idée, nous nous contenterons de citer M. Hauriou (La limitation de l'Etat, *Revue politique et parlementaire*, mars 1896), et M. Le Cour-Grandmaison (Le mouvement corporatif en Europe, *Revue des Deux-Mondes*, 15 février 1900, pages 792-815).

(2) Il est impossible d'énumérer les partisans de la représentation des intérêts, et de donner même sommairement les systèmes proposés pour mettre cette théorie en application. Nous ne pouvons que renvoyer aux détails fournis à ce sujet par M. Desjardins (*De la liberté politique dans l'État moderne*, pages 232 et suivantes), par M. Benoist (*op. cit.*, pages 168 à 184) et par M. François (*op. cit.*, pages 134 à 137).

(3) Voir le discours prononcé par M. Deschanel à la Chambre, au sujet de la proposition Guillemet. Séance du 17 novembre 1896.

(4) Dans un article intitulé : « La Constitution et la Constituante » (*Revue politique*, février 1899), M. de Marcère présente les considérations suivantes : « Les forces sociales qui consolident l'état dans une monarchie sont des personnalités puissantes, des oligarchies support du trône, des classes de citoyens opulentes et hiérarchiques. Il faut des forces analogues dans l'État démocratique, et où les trouvera-t-on, si ce n'est dans des groupements d'hommes formés autour d'intérêts communs, dans des associations libres, dans des communautés organisées en vue d'intérêts collectifs, tels que les

Lemire. (1)

Entre tous les groupements, ce sont les groupements professionnels qui, reposant sur les intérêts les plus directement sentis, sont doués de la plus grande vitalité et ont pris la plus grande extension. Il suffit, pour s'en rendre compte, de considérer le développement pris par les organisations syndicales.

A la date du 31 décembre 1899 (2), il y avait comme syndicats légalement constitués :

2.157	syndicats	patronaux	comprenant	158.300	membres.	
2.685	»	ouvriers	»	492.647	»	
170	»	mixtes	»	28.519	»	
2.069	»	agricoles	»	522.794	»	(3)

syndicats, les comices agricoles, les chambres de commerce, les universités, les communes, les départements ou régions... etc., etc.? Ce sont là les éléments vitaux d'une démocratie, et non des individus isolés qui ne seront jamais qu'une multitude dans la main des démagogues. Dans ces groupements, les citoyens trouveront le moyen d'exercer réellement et utilement leurs droits politiques. » M. de Marcère conclut à la nécessité d'une Chambre « élue par le suffrage universel, fonctionnant dès qu'on le pourra dans des groupes et associations préexistantes. »

(1) Le 16 novembre 1896, au sujet de la proposition Guillemet relative au mode d'élection des sénateurs, M. l'abbé Lemire a déposé un amendement qui confiait cette élection séparément aux délégués des professions agricoles, des professions industrielles et commerciales et des professions libérales.

(2) Voir le *Bulletin de l'Office du travail*, février 1901.

(3) Il est intéressant de rapprocher ces chiffres des résultats du recensement professionnel de 1896 (*Bulletin de l'Office du travail*, juin 1901 :

Dans l'industrie et le commerce, le nombre de patrons (chefs d'établissements et travailleurs isolés assimilés aux patrons) atteint le total de 2.391.000.

Les ouvriers employés dans l'industrie et le commerce sont au nombre de 5.404.000 (y compris les travailleurs isolés assimilés aux salariés).

Les directeurs d'exploitation et les travailleurs agricoles atteignent le total de 8.486.000.

Ces syndicats se rattachent par ordre de profession à des unions puissantes qui se proposent de coordonner leur action. Dans l'agriculture, en particulier, on compte dix unions régionales de syndicats agricoles, et au-dessus d'elles l'Union centrale des syndicats agricoles, qui relie 936 syndicats comprenant plus de 400.000 membres. (1) Citons encore la Société des agriculteurs de France, à laquelle plus de cinq cents sociétés, comices et syndicats ont donné leur adhésion, et qui jouit d'une autorité incontestable comme organe supérieur des intérêts agricoles. (2)

Ce mouvement, qui forme dans la société des groupes unis par la communauté d'intérêts, a eu nécessairement son contre-coup dans la représentation politique. La théorie qui voudrait proposer uniquement à chaque électeur la recherche du bien général exige vraiment un trop rare désintéressement. En fait l'intérêt professionnel, devenu le sujet de préoccupations de tous les jours, ne peut être oublié au moment des élections ; et par suite, dans le Parlement, les considérations économiques relatives à telle ou telle région amènent entre les membres une division bien tranchée qui se manifeste dans certains débats. Faut-il en tirer la

(1) Rapport de M. Chevallier sur la création des chambres consultatives d'agriculture. (Documents parlementaires, Chambre, 1901, page 20.)

(2) Voir à ce sujet les réflexions émises par M. Le Cour-Grandmaison. (*Réforme sociale*, 1^{er} juin 1896, page 893.)

conclusion que la défense des intérêts est dès maintenant assurée dans les chambres politiques, et qu'il n'y a pas lieu de leur accorder de nouvelles garanties? (1) Non certes, il n'y a pas dans cette situation de véritable représentation professionnelle; il n'y a qu'une représentation confuse, où des questions particulières arrivent à se juxtaposer aux questions de politique générale : et le résultat c'est que d'une part certains intérêts peuvent être sacrifiés, et que d'autre part la notion de l'intérêt général elle-même se trouve parfois méconnue. (2)

Ce qu'il faut au contraire, c'est organiser à côté du Parlement, d'après un plan bien concerté, la représentation des intérêts professionnels. En accordant aux assemblées établies sur cette base le droit de dire leur mot dans la législation, on obtiendra un double avantage; d'abord une issue sera donnée aux forces syndicales, qui trouveront un moyen régulier et pacifique de faire aboutir leurs revendications, et par le fait les intérêts spéciaux confiés aux intéressés eux-mêmes seront mieux défendus.

(1) C'est l'opinion que M. A. Leroy-Beaulieu exprime en discutant le système de représentation professionnelle de M. Benoist. — Voir les *Annales de l'Académie des Sciences morales et politiques*, tome 49^e, page 425.

(2) Voir M. François, *op. cit.*, pages 115 et suiv. — M. Desjardins (*op. cit.*, page 238) fait aussi remarquer que « l'intérêt du plus grand nombre est trop souvent confondu avec l'intérêt général. »

SECTION II

UTILITÉ DE FAIRE COLLABORER A LA LÉGISLATION DES ASSEMBLÉES SPECIALEMENT COMPÉTENTES

La représentation réelle de la société sous ses différents aspects n'est pas en elle-même le but final à poursuivre. Ce qui importe avant tout pour le pays, c'est d'obtenir une bonne législation, c'est-à-dire une législation qui, tout en étant progressive, ne laisse pas d'être sagement conçue et préparée avec tous les soins désirables. A ce point de vue également, le Parlement ne peut pas nous donner pleine satisfaction ; et s'il est vrai, comme nous allons le montrer, que nos Chambres législatives ne se trouvent plus à hauteur de leur tâche, la nécessité se fera sentir plus pressante encore de leur assurer un concours extérieur dans l'œuvre de la législation.

Il est indiscutable que le rôle de l'État prend de jour en jour une plus grande extension. Les uns se félicitent de cette intervention croissante, où ils voient le signe et la conséquence du développement de la civilisation ; les autres protestent contre les entraves apportées à la liberté et contre les abus d'une centralisation poussée jusqu'à l'excès ; mais

en tout cas, personne ne peut fermer les yeux devant l'évidence du fait. Dans le domaine économique en particulier, les pouvoirs publics sont appelés de plus en plus à intervenir, soit en vue de favoriser l'essor de la production nationale, soit pour régler dans le détail les rapports entre employeurs et employés. A cet accroissement de pouvoirs devrait correspondre chez nos législateurs une augmentation de lumières. Pour régler des questions aussi délicates que les questions économiques, le Parlement devrait posséder parmi ses membres un certain nombre de personnalités capables de lui fournir les renseignements techniques ; il devrait aussi, et c'est là une condition non moins importante, se mettre sérieusement, et en dehors de toute préoccupation étrangère, à l'étude et à l'agencement des réformes. Or, nous allons reconnaître que nos Chambres législatives ne présentent pas en France cette double garantie, et qu'il importe, pour mener à bonne fin l'œuvre des réformes, d'y faire coopérer des assemblées spécialement compétentes.

§ I. — UTILITÉ D'ÉCLAIRER L'INTERVENTION
DU LÉGISLATEUR DANS LES QUESTIONS ÉCONOMIQUES.

La remarque a été faite d'une façon générale que l'avènement du suffrage universel a eu pour conséquence d'abaisser le niveau des assemblées politiques. Le mal est encore plus sensible peut-être en

France que dans les autres pays. Soit à la Chambre des députés, soit au Sénat, il n'y a qu'un petit nombre de personnes s'étant distinguées dans l'exercice d'une profession, et capables d'apporter l'appoint de compétences spéciales. Les fonctions publiques, de plus en plus absorbantes, sont devenues une carrière que l'on poursuit comme une autre et qui se détache de tout autre profession. Il y a quelques années, un homme politique signalait le mal dans les termes les plus explicites : « La continuité ininterrompue du travail parlementaire, ou de ce qui en tient lieu, a l'inconvénient grave de transformer la députation en un métier qui accapare tout l'homme, et d'écarter par conséquent de la vie politique beaucoup d'activités, d'intelligences et de valeurs. » (1)

Nous avons parlé de l'intervention de l'état dans les questions économiques, intervention qui exige-

(1) M. Poincaré (Vues politiques, *Revue de Paris*, 1^{er} avril 1898).

M. Bodley, dans son ouvrage sur la France, constate aussi la composition défectueuse de nos assemblées; il en donne les motifs suivants : « Tout contribue à écarter du Parlement des gens expérimentés et occupés qui pourraient y figurer avec honneur et avantage pour le pays : la tyrannie des comités locaux et des clubs de chefs-lieux, les violences des réunions ou de la presse, la longueur des sessions, la fastidieuse besogne d'une correspondance et de démarches sans fin pour les électeurs, l'obligation d'exercer un patronage actif sur tous les fonctionnaires de la circonscription si on est influent près du pouvoir, ou la perspective de subir leur incessante hostilité si on n'est pas influent. Toutes ces raisons et d'autres sont données par un industriel qui refuse de se présenter même avec la quasi certitude d'être nommé. »

Rapport de M. Etcheverry, sur le livre de M. Bodley (*Réforme sociale*, juillet 1898, page 17).

rait de nos législateurs des connaissances toutes spéciales en la matière. Malgré l'absence de représentation professionnelle régulièrement organisée, il pourrait arriver en fait que cette condition fût remplie, grâce à un choix de députés et de sénateurs heureusement répartis entre toutes les professions. Cela se produit en Angleterre; mais en France il en est tout autrement, et l'élément de compétence technique occupe au Parlement une place tout à fait insuffisante. Pour nous en rendre compte, voici comment se partageaient les députés élus en 1893: (1)

Agriculteurs.....	38 députés.
Industriels (patrons et ouvriers).....	49 »
Propriétaires, personnes sans profession..	97 »
Commerçants	32 »
Professions libérales.....	293 »
Sur lesquels 108 avocats.	
59 docteurs en médecine.	
et 29 journalistes.	
Armée	22 »
Clergé.....	3 »
Fonctionnaires.....	43 »

La Chambre élue en 1898 ne contenait pas non plus des « hommes du métier » en nombre suffisant. Pour ne citer que quelques chiffres, elle comprenait seulement 38 industriels, 20 agriculteurs et 18 négociants, contre 75 avocats, 47 médecins et 30 journalistes. (2) Quant au Sénat, depuis la révision de 1884,

(1) M. Benoist. (*Op. cit.*, appendice XIII).

(2) D'après un relevé reproduit par M. François (*op. cit.*, page 223).

qui a rapproché son origine du suffrage universel et qui a supprimé les sièges inamovibles destinés aux illustrations du pays (1), sa composition diffère de moins en moins de celle de la Chambre des députés. On a constaté que « sur 300 sénateurs 40 à peine ont quelque lien avec le commerce et l'industrie. » (2)

Ces quelques chiffres sont concluants par eux-mêmes : ils nous montrent combien il est indispensable de suppléer à l'insuffisance du Parlement. Pour que les réformes économiques et sociales soient étudiées jusque dans leurs dernières conséquences, pour qu'elles puissent s'adapter rigoureusement à la réalité des faits, il faut faire collaborer à la législation des assemblées spéciales se recrutant parmi le monde des affaires.

§ II. — UTILITÉ D'ASSURER UNE SÉRIEUSE PRÉPARATION DES LOIS

Il est une autre raison pour laquelle nos Chambres législatives ne sont pas capables à elles seules de mener à bonne fin l'œuvre des réformes : c'est que leur attention se détourne trop souvent sur d'autres objets, et que d'ailleurs elles n'y apportent pas les dispositions d'esprit convenables.

(1) Concernant les intentions des Constituants de 1875, voir le rapport de M. Lefèvre-Pontalis. (*Journal Officiel* du 23 février 1874, page 1374).

(2) Le fait est relevé par M. Bodley dans son ouvrage sur la France. — Cité par M. Ferneuil (article sur la République parlementaire en France, *Revue politique*, novembre 1898).

On a fait ressortir de toutes manières comment le droit de contrôle du Parlement a dégénéré par l'usage en une ingérence de tous les instants dans les actes du pouvoir exécutif, et comment la responsabilité ministérielle est devenue comme un ressort fatigué par l'exercice. Ces pratiques, qui nous offrent un abus et même une parodie du régime parlementaire, ont eu une répercussion des plus fâcheuses sur les travaux législatifs. Les interpellations ont encombré l'ordre du jour, et ont fait passer à l'arrière-plan la préparation et la discussion des réformes les plus importantes. La remarque en est faite par M. Larcher : « La Chambre paraît souvent perdre de vue sa mission; c'est avant tout une assemblée législative; or, la confection des lois est son moindre souci; elle préfère les questions, interpellations, les enquêtes sur les affaires qui relèvent exclusivement de la justice. Et quand vient en discussion quelque importante réforme de notre droit civil ou de notre système pénal, c'est une salle vide qui vote sans aucune observation. » (1)

(1) M. Larcher. [L'initiative parlementaire durant la sixième législature. *Revue politique*, juin 1898.]

Rapprochons de cette critique quelques paroles adressées à la Chambre par M. Deschanel, le 12 mars 1894 : « C'est une singulière façon de comprendre le régime parlementaire que de passer tout notre temps à interpellier le gouvernement, si bien que ce qui devrait être l'accessoire devient le principal, et ce qui devrait être l'exception devient l'encombrement quotidien.

Vous demandez une politique de réformes, nous aussi. Eh bien, faisons moins d'interpellations, demandons moins souvent au gouvernement de s'expliquer sur les projets de lois qu'il compte nous apporter. Discutons-les, votons-les; le temps sera mieux employé. »

Les préoccupations politiques, devenues dominantes, ont engendré chez nos députés en particulier une disposition d'esprit directement contraire à celle qu'on doit attendre des législateurs. La préparation des réformes exigerait un travail sérieux et réfléchi, et la seule considération des intérêts en jeu. Or, la Chambre est toujours en proie aux luttes de partis; et même dans la confection des lois, les arrière-pensées politiques occupent une trop large place. On a pu dire avec raison que la « politique envahit tout, fausse tout, et rend tout travail sérieux impossible. » (1)

Faut-il s'étonner que les textes de lois préparés dans de telles conditions soient rédigés d'une façon si défectueuse, et que le premier résultat des réformes soit d'entraîner toutes sortes de difficultés dans l'application ? « Absence de méthode, vices de rédaction, défaut de coordination avec la législation antérieure », tels sont les défauts que M. Larcher relève dans les innovations législatives dues à l'initiative parlementaire, et qu'il attribue à l'insuffisance des travaux préparatoires. (2) Les publicistes, les hommes politiques de tous les partis sont d'accord pour signaler le mal; (3) ils se divisent

(1) Discours prononcé par M. Méline le 10 Octobre 1897 (*Questions actuelles* du 16 octobre).

(2) M. Larcher (Article précité, *Revue Politique*, juin 1898).

(3) Relevons le passage suivant dans l'exposé des motifs d'une proposition de loi présentée en 1894 par MM. Camille KRANTZ et Maurice LASSERRE : « On se plaint volontiers aujourd'hui de la façon défectueuse dont sont rédigées les lois, des contradictions qu'y rencontrent les tribunaux et les fonctionnaires chargés de les

uniquement sur la question du remède à employer, remède que les uns attendent d'une simple révision du règlement de la Chambre, et que les autres recherchent dans un remaniement du système représentatif et de la Constitution elle-même.

Quoiqu'il en soit, la collaboration des assemblées spéciales à l'œuvre des réformes ne peut être que d'un précieux concours pour les Chambres. Nous l'avons montré, la médiocrité du produit législatif tient aux mœurs parlementaires ; la cause en est dans ces empiètements continuels sur le domaine du pouvoir exécutif, et dans cette prédominance des questions politiques qui arrivent à se glisser partout. En somme, l'exercice de la fonction législative a été dérangé par l'abus du contrôle parlementaire. Or, puisqu'il ne saurait être question de supprimer ce droit de contrôle, le moyen le plus sûr d'obtenir une sérieuse préparation des lois, c'est d'y faire participer des assemblées qui soient absolument en dehors de la politique et qui s'inspirent uniquement des intérêts du pays.

Nous avons cherché à montrer dans ce chapitre comment les défauts de notre système représentatif et parlementaire pourraient trouver un remède dans

appliquer, des difficultés que l'on éprouve à concilier les dispositions nouvelles avec les lois anciennes. Le travail législatif, il faut bien le reconnaître, ne produit pas toujours des résultats absolument satisfaisants. Dans nos Chambres, peut-être trop nombreuses et parfois trop passionnées, la coordination des textes laisse souvent fort à désirer ; et tel projet, excellent dans son principe, aboutit à une loi confuse et d'une application difficile (*Documents parlementaires*, Chambre 1894, page 279.)

la participation des assemblées spéciales au travail législatif. A cet effet, nous avons mis en parallèle la représentation politique et la représentation des intérêts professionnels, telles qu'elles se présentent aujourd'hui ; et nous avons conclu à la nécessité de compléter l'une par l'autre. En fait, cette collaboration serait susceptible de donner des résultats bien tangibles ; et voici le double avantage qu'il est permis d'en attendre dans l'exécution des réformes : d'abord l'achèvement plus rapide des lois les plus urgentes, et ensuite une meilleure rédaction des textes. En premier lieu, les lois utiles auraient plus de chances d'aboutir lorsque les revendications du pays seraient admises à se manifester officiellement, et que les intéressés eux-mêmes pourraient s'employer à leur donner satisfaction ; ces mêmes intéressés, d'ailleurs, seraient bien qualifiés pour discuter sérieusement le principe de la réforme et pour envisager dans leur ensemble les dangers d'une nouvelle intervention de l'État. En second lieu, les lois qui auraient été préparées par les personnes compétentes se conformeraient plus exactement à la réalité des faits ; elles posséderaient plus sûrement cette précision dans les détails qui fait le succès d'une réforme.

CHAPITRE III

Organisation d'un concours plus actif des corps représentatifs des intérêts dans la législation.

Le droit d'initiative.

SECTION I

RÉGIME D'ORGANISATION

Nous avons reconnu l'influence exercée dans la législation par les corps représentatifs des intérêts, et nous nous sommes rendu compte du profit qui pourrait en ressortir. Il s'agit maintenant de chercher à rendre leur concours plus actif et plus fécond, et d'indiquer un procédé capable de garantir une efficacité plus grande à leurs attributions. Or la première question à résoudre est celle de savoir comment ces corps doivent être organisés : leur mode de recrutement en effet ne peut être indifférent pour leur conférer un plus large crédit, et pour assurer plus de prestige à leur intervention en matière législative.

§ 1. — SUPÉRIORITÉ DU RÉGIME DE L'ÉLECTION

Si l'on veut faire d'une assemblée l'organe autorisé de telle ou telle catégorie d'intérêts, il importe à première vue de lui donner comme base l'élection par les intéressés. Ce régime a déjà présenté des avantages manifestes chez les assemblées comme les chambres de commerce, qui ont à exercer de simples attributions consultatives; et il semble tout à fait nécessaire lorsqu'il s'agira de traduire les vœux du pays et de les présenter en forme de projet de loi au Parlement. A ce point de vue, la supériorité du système électif sur celui de la nomination par décret est incontestable. (1) Des personnes appelées dans un conseil par la confiance du gouvernement n'ont d'autre mandat à remplir que de répondre aux questions qui leur sont soumises; au contraire, les membres d'une assemblée envoyés par le suffrage de leurs pairs ont à charge de prendre en main leurs intérêts et de présenter leurs réclamations. Entre le système électif et le droit d'initiative il y a une corrélation nécessaire, et ils se complètent l'un par l'autre.

A ce sujet, nous trouvons un exemple frappant dans l'histoire des États généraux. Vers la fin du XV^e siècle, nous voyons la représentation nationale

(1) Notons en passant l'appréciation de Le Play. — Parmi les fausses méthodes de réforme, il range le procédé des commissions consultatives dont le personnel est désigné par le gouvernement. — *La réforme sociale en France*, livre VII^e, chapitre 64.

composée des députés élus par les trois ordres, à l'exclusion de toute personne individuellement convoquée ; et précisément à la même époque apparaissent les cahiers de doléances, qui servent de base d'abord aux délibérations des États, ensuite aux ordonnances royales. (1) Ainsi, c'est au moyen d'élections et grâce aux cahiers émanant des électeurs que les vœux du pays sont arrivés jusqu'à la royauté et ont pu recevoir satisfaction. (2) Aujourd'hui, si l'on veut laisser prendre l'initiative des réformes par les intéressés eux-mêmes, le meilleur système est encore de leur faire nommer des représentants capables de se faire près du législateur l'écho de leurs réclamations.

Par contre, est-il nécessaire de faire ressortir combien le système de la désignation par le pouvoir exécutif prive une assemblée de tout appui solide dans le pays et la condamne à disparaître ou à devenir plus ou moins un rouage dans la machine gouvernementale ? Prenons comme exemple l'institution des chambres d'agriculture organisées par le décret du 25 mars 1852. Alors qu'elles auraient pu jouer un rôle analogue aux chambres de commerce, elles ont à peine fonctionné ; et aujourd'hui, elles n'existent plus que de nom. La cause en est dans la nomination de leurs membres, qui est réservée à

(1) M. Esmein. *Histoire du droit*, pages 500 et 521.

(2) Voir M. Georges Picot. *Histoire des États généraux*. — Cet ouvrage compare, dans une série de tableaux, les cahiers et les ordonnances royales et fait ressortir l'influence exercée par les États.

l'autorité administrative : « En confiant au préfet le droit de nommer arbitrairement les membres qui composent ces chambres, l'auteur du décret les avait condamnées d'avance à la stérilité. Aussi, après avoir fonctionné régulièrement pendant deux ou trois ans, les membres de ces chambres, se rendant compte de leur impuissance, ont-ils peu à peu cessé de siéger, et c'est ainsi qu'elles ont disparu dans un grand nombre d'arrondissements. » (1) Une remarque du même genre a été faite pour le Conseil supérieur de l'agriculture : « Il n'a qu'un tort, disait M. Méline, c'est d'être nommé exclusivement par le gouvernement, et son origine suffit pour lui enlever son autorité sur l'opinion et souvent même sur le gouvernement. » (2)

Qu'il y ait intérêt à faire sortir de l'élection les assemblées chargées de défendre les intérêts spéciaux, c'est une idée de plus en plus répandue ; comme nous le verrons tout à l'heure, elle est à la base de nombreux projets de loi déposés au Parlement. A l'heure actuelle, elle a déjà provoqué le décret du 1^{er} septembre 1899 qui a fait entrer dans le Conseil supérieur les représentants élus des groupes professionnels. Voici comment le ministre du commerce justifiait cette innovation : « L'expé-

(1) Proposition de loi sur l'institution des chambres d'agriculture ; exposé des motifs. (Documents parlementaires, Chambre, 4 juillet 1898, annexe n° 1330.)

(2) Rapport sur l'organisation du Conseil supérieur de l'agriculture. (Session ordinaire 1894, annexe 695).

rience a montré que cette institution (le Conseil supérieur) pouvait être rendue plus efficace. On y rencontre en effet des concours individuels précieux, et non les représentants autorisés des doléances et des vœux des travailleurs. L'inconvénient est minime peut-être pour les patrons, qui ont dans les chambres de commerce des mandataires officiels chargés régulièrement d'élever la voix en leur nom. Il est plus sérieux pour les ouvriers et employés, dont les intérêts économiques n'ont de représentants élus dans aucun corps constitué analogue. » (1)

Etant admis que des assemblées, élues par des groupements à base professionnelle, seront les plus qualifiées pour exercer un droit d'initiative dans la préparation des lois, il nous faut rechercher la meilleure formule d'application de ce principe : il s'agit d'indiquer le mode d'élection le plus convenable pour représenter les intérêts commerciaux, industriels et agricoles. Afin de suivre fidèlement la leçon donnée par les faits, nous prendrons comme point de départ les corps représentatifs des intérêts tels qu'ils existent aujourd'hui ; et nous considérerons successivement et les assemblées du degré inférieur organisées sur tout le territoire, et les organismes du degré supérieur placés près du gouvernement.

(1) Rapport du ministre précédant le Décret du 1^{er} septembre.

§ II. — LE RÉGIME ÉLECTIF APPLIQUÉ A LA BASE
DE L'ORGANISATION.

Les chambres de commerce ont toujours été composées de membres élus ; mais la base de leur élection a été plus ou moins large suivant les époques, depuis le régime appliqué sous le premier et le second empire (corps électoral formé par l'autorité administrative), jusqu'à celui inauguré sous la seconde république (suffrage universel des patentés). (1) Aujourd'hui, en vertu de la loi du 21 décembre 1871 et du décret du 22 janvier 1872, les listes électorales sont dressées par une commission de notables ; (2) les électeurs « choisis parmi les commerçants recommandables par leur probité, esprit d'ordre et économie » doivent comprendre un dixième du nombre des patentés. (3)

Depuis que ce régime est en vigueur, des propositions ont été faites en vue de déterminer par un

(1) Voir ces détails historiques dans l'article de M. Gras sur les Chambres de commerce (*Annales de l'Ecole libre des sciences politiques*, année 1895.)

(2) Cette commission comprend le président du Tribunal de commerce et un juge à ce Tribunal, le président et un membre de la Chambre de commerce, trois conseillers généraux choisis, autant que possible, dans les cantons de la circonscription, le président du Conseil des prud'hommes, enfin le maire de la ville où siège la Chambre, et à Paris le président du Conseil municipal. Les juges au Tribunal de Commerce, les membres de la Chambre de commerce et les conseillers généraux sont élus par les corps auxquels ils appartiennent. (Art. 619 du Code de Commerce.)

(3) Art. 618 du Code de Commerce.

texte de loi la composition du corps électoral. Nous ne nous arrêterons pas à ces projets de réforme, qui tendaient à en revenir au suffrage universel des patentés, ou qui s'en rapprochaient plus ou moins : (1) leur principal résultat serait sans doute de bouleverser une organisation qui a fait ses preuves. Signalons seulement une proposition de portée plus modeste, qui a pour but de mettre en harmonie le régime électoral des chambres de commerce avec la loi du 15 juillet 1880 sur les patentes. Aujourd'hui, il se présente cette particularité. Les commerçants qui, suivant l'article 38 de cette loi, sont soumis aux contributions spéciales des chambres de commerce comprennent en fait plus du dixième des patentés ; (2) et comme le nombre des électeurs doit forcément s'arrêter à cette limite, il s'ensuit qu'un certain nombre de commerçants payant les dépenses des chambres de commerce ne peuvent participer à leur élection. Pour éviter ce résultat, la Chambre des députés s'est ralliée, sous la dernière législature, à la solution suivante proposée par M. Guillemet : Deviendraient électeurs, sous les conditions fixées par la loi du 8 décembre 1883, « les patentés dési-

(1) Ces projets de réforme sont rapportés dans l'article précité de M. Gras.

(2) Les chiffres suivants sont donnés par une statistique arrêtée au 31 décembre 1891.

Patentés compris dans les divers ressorts des chambres de commerce	1.368.033
Patentés payant les dépenses des chambres de commerce.	200.321
Électeurs aux chambres de commerce.....	121.998
M. GRAS. Article précité sur les chambres de commerce, page 575.	

gnés chaque année par la loi, comme devant contribuer à l'entretien et aux dépenses des bourses et des chambres de commerce. » (1)

A côté des chambres de commerce, qui ont toujours été les organes généraux du commerce et de l'industrie, le décret du 17 septembre 1900 a prévu l'institution de nouveaux organismes, destinés à représenter plus spécialement les intérêts de telle et telle profession : ce sont les conseils du travail, qui mettent en présence les délégués des patrons et des ouvriers. Leur élection est confiée « aux syndicats professionnels légalement constitués, ou à leur défaut à leurs sections syndicales ayant leur siège dans la circonscription et comprenant au moins 10 patrons ou 25 ouvriers exerçant une profession déterminée. » (2) Le syndicat, considéré comme personne morale, devenait donc électeur ; et sans rechercher si le chiffre minimum de 10 ou 25 adhérents était dépassé ou non, il devait disposer d'une voix et d'une seule. Mais depuis lors, un second décret en date du 2 janvier 1901 a modifié les bases de l'élection : désormais l'unité syndicale ne jouit

(1) *Journal officiel*. Séance du 4 mars 1901. La même solution était contenue dans un projet réglant d'une façon générale l'organisation des chambres de commerce, projet adopté par le Sénat le 9 mars 1896.

(2) Art. 5 du décret du 17 septembre.

L'article 8 ajoute que les conseils de prudhommes fonctionnant dans la région peuvent, eux aussi, être appelés à désigner des représentants : ces représentants sont élus séparément par les conseillers prud'hommes patrons et par les conseillers prud'hommes ouvriers.

plus d'un droit uniforme à l'électorat; mais c'est le nombre de syndiqués qui dispose des suffrages, grâce à un vote plural attribué à chaque groupe d'après son importance.

Quoi qu'il en soit, le principe fondamental n'a pas été touché : le droit de vote est toujours réservé exclusivement aux syndiqués. Ce privilège n'a pas été sans amener de nombreuses réclamations. Citons entre autres, comme la plus autorisée, la protestation qui s'éleva de la part des membres patrons du Conseil supérieur du travail dans la session de 1901 : ils signalaient la nécessité de modifier un mode d'élection « qui n'assurait pas une véritable et complète représentation de l'élément ouvrier (1) ». Le principe du suffrage restreint a rencontré aussi des adversaires au sein du Parlement ; et le décret organisant les Conseils du travail est directement visé par une proposition de loi déposée au Sénat, qui prétend accorder le droit de suffrage à tous les membres de la profession (2).

Que penser des systèmes en présence ? Assurément le privilège accordé aux syndiqués peut paraître choquant ; et il serait plus naturel de faire participer à l'élection des conseils du travail l'ensemble des intéressés. De plus, ce procédé

(1) Le texte de cette motion est donné dans le compte-rendu de la 10^e session du Conseil supérieur, édité par l'imprimerie nationale (page 145).

(2) Proposition de M. Bérenger et de plusieurs de ses collègues. (*Journal officiel*. Documents parlementaires, session ordinaire 1901. Annexe 198).

permet d'appliquer à la nouvelle institution les règles bien précises sur l'électorat et l'éligibilité édictées pour les conseils de prud'hommes. Tels sont les arguments invoqués dans l'exposé des motifs de la proposition de M. Bérenger. Mais par contre, accorder d'une façon uniforme le droit de vote à tous les membres de la profession n'irait pas sans inconvénients. Le fait de rendre les conseils du travail indépendants des groupes syndicaux pourrait nuire au développement de ces derniers. Bien plus, en ne faisant pas la part des syndicats dans une institution chargée de travailler pacifiquement à l'amélioration du sort des travailleurs, on risquerait de les rejeter vers les voies révolutionnaires. (1)

En somme, il serait téméraire pour nous de prendre nettement parti dans une question aussi délicate. Rappelons plutôt en quels termes M. Rupert Kettle, premier président du comité de conciliation et d'arbitrage fondé en 1864 à Wolverhampton, s'exprimait concernant la représentation professionnelle : « Je confesse que je ne vois aucune orga-

(1) Cette considération est présentée par M. Raoul de la Grasserie à l'appui de son système de représentation professionnelle : « L'institution des syndicats est sans issue à l'air extérieur, sans respiration et sans vie, tant qu'elle demeure séparée du gouvernement du pays, qu'elle n'y prend aucune part, qu'elle demeure essentiellement privée. Elle ne peut être que le siège d'une agitation formidable sans aboutissement... Si, au contraire, la représentation industrielle, au lieu d'être en dehors du gouvernement et souvent contre lui, en devenait partie intégrante, elle agirait utilement et sans violence pour l'avantage commun ». — De la représentation professionnelle. *Revue politique et parlementaire*, août 1895.

nisation plus propre que les Trade-Unions pour élire les délégués ouvriers ; je ne veux pas dire que les ouvriers unionistes doivent seuls participer à l'élection ; il faut au contraire que tous les ouvriers, unionistes ou non-unionistes, soient représentés ; mais il n'en est pas moins vrai que le groupement résultant de l'organisation des unions facilite la représentation des ouvriers. » (1)

Il s'agirait donc d'établir entre les syndicats et les conseils du travail une corrélation étroite, qui leur permettrait de se prêter un mutuel appui ; mais il ne faudrait pas pour cela réserver le privilège de la représentation à la catégorie trop restreinte des syndiqués. Certes, il est difficile de satisfaire à la fois à ces deux conditions, et l'on comprend assez facilement que les solutions intermédiaires, présentées à titre transactionnel par le ministre du commerce, n'aient pu obtenir l'agrément de la commission du Sénat. (2) Nous nous contenterons de remarquer que le décret du 17 septembre 1900 ne s'est pas rallié à un système tout à fait absolu. Il permet l'introduction, dans les conseils du travail, de conseillers prud'hommes désignés par leurs collègues ; or, les prud'hommes sont élus par l'ensemble des membres de la profession. C'est donc un élément d'une origine différente, et il conviendrait de lui faire une plus

(1) Ces paroles sont rapportées par M. le comte de Mun dans un discours sur les grèves, l'arbitrage et les syndicats. (*Réforme sociale*, 16 mai 1901, page 766.)

(2) L'exposé de ces solutions se trouve dans le rapport de M. Francis Charmes sur la proposition de M. Béranger.

large part dans la nouvelle institution. Actuellement le ministre, en établissant un conseil du travail, est libre d'y faire entrer ou non des conseillers prudents d'hommes ; il faudrait leur attribuer en toute hypothèse au moins le quart des sièges ; et ce serait peut-être un moyen d'éviter ce qu'il y a de choquant à réserver exclusivement le droit de vote aux syndiqués.

En ce qui concerne les intérêts agricoles, nous avons remarqué déjà que les chambres d'agriculture, recrutées par l'autorité préfectorale, n'avaient pu fonctionner utilement depuis le décret de 1852 ; dès lors, il ne s'agit pas seulement de réformer, mais d'organiser de toutes pièces une représentation élective. (1) Tel a été l'objet de plusieurs projets de loi soumis au Parlement au cours de ces vingt dernières années. A titre d'exemple prenons dans la dernière législature la proposition de M. Méline, (2) qui a été presque entièrement reprise dans le projet du gouvernement déposé en 1900, (3) et qui a été adoptée, sauf modifications de détail par la commission de l'agriculture. (4)

(1) Sous la seconde République, l'Assemblée législative avait adopté le système électif pour la représentation de l'agriculture : la loi du 20 mars 1851 avait créé des chambres départementales qui devaient être nommées par les comices agricoles.

(2) *Journal Officiel*. Documents parlementaires, Chambre, session ordinaire 1898, annexe n° 155.

(3) *Journal Officiel*. Documents parlementaires, Chambre, session ordinaire 1900, annexe n° 1442.

(4) Voir le rapport précité de M. Chevallier. (Documents parlementaires Chambre, *Journal Officiel*, 1901, page 20).

Voici quels seraient les principes de la nouvelle institution. Les chambres d'agriculture, instituées par arrondissement, seraient élues, à raison de deux représentants par canton, par un corps électoral assez largement composé. (1) Deviendraient électeurs d'après le texte arrêté par la commission de la Chambre :

1° Les agriculteurs... résidant dans la commune depuis un an au moins et exploitant un fonds rural ou forestier...

2° Les propriétaires, usufruitiers ou usagers d'un fonds rural ou forestier, qui depuis trois ans au moins possèdent les dites exploitations et résident dans l'arrondissement de la chambre d'agriculture.

3° Les ouvriers agricoles s'occupant constamment et exclusivement des travaux agricoles, sous la condition qu'au moment de la publication des listes électorales, ils travaillent depuis trois ans sur la même exploitation.

4° Les directeurs, professeurs titulaires des établissements d'enseignement agricole..., ainsi que

(1) Ici encore se pose la question, traitée déjà à propos des conseils du travail : N'y aurait-il pas lieu de réserver le droit de suffrage uniquement aux associations professionnelles ?

Ce système rencontre des partisans ; mais aucune des propositions soumises au Parlement ne cherche à le mettre en application ; et la raison en est sans doute qu'il serait malaisé de l'appliquer actuellement. Parmi les difficultés à résoudre, il y aurait d'abord à faire un choix entre les différents groupements constitués pour la défense des intérêts agricoles. A qui faudrait-il accorder la préférence, aux comices ou aux syndicats agricoles ? Et si l'on veut recourir à la fois aux uns et aux autres, quelle part respective pourrait-on leur assigner dans la nouvelle institution ?

ceux des stations agronomiques et les professeurs départementaux et spéciaux d'agriculture.

§ III. — LE RÉGIME ÉLECTIF

APPLIQUÉ AU SOMMET DE L'ORGANISATION.

Au centre du gouvernement surtout, il importe de placer des assemblées électives qui, vraiment autorisées à se faire les organes du pays, soient capables d'exercer une puissante influence pour l'impulsion des réformes. Or, pour obtenir une véritable représentation des intérêts nationaux, le moyen tout indiqué est de faire élire chacun des conseils supérieurs par les corps représentatifs correspondants institués sur tout le territoire. Ce procédé offre l'avantage d'opérer une double sélection par le choix des intéressés ; de plus il fournit en la personne des membres ainsi désignés des défenseurs tout naturels aux revendications qui sont formulées par les organes inférieurs : ce qui permet, comme nous le verrons plus loin, de faire suivre une voie hiérarchique aux propositions de lois et de les mener aboutir au Parlement.

Dans l'ordre des intérêts commerciaux, ce système d'élection à double degré a déjà été mis en pratique. D'après l'ordonnance du 29 avril 1831, (1) le Conseil général du commerce se composait de membres

(1) Voir cette ordonnance dans DUVERGIER, *Collection des lois*, 1831, page 299.

élus par les chambres de commerce. Mais cette organisation ne devait pas subsister sous le régime du second empire. A partir de 1853, le Conseil général fut supplanté dans son rôle par le Conseil supérieur du commerce, de l'agriculture et de l'industrie, dont les membres étaient nommés par décret ; (1) et depuis lors, cette nouvelle assemblée, devenue le seul organe officiel des intérêts commerciaux, est toujours restée pour son origine à la disposition du Gouvernement. Toutefois elle comprend un certain nombre de représentants du monde des affaires. En fait, les décrets de nomination désignent par leur titre les présidents des chambres de commerce les plus importantes : si bien que dans ces chambres la charge de président donne de plein droit l'entrée au Conseil supérieur, et qu'on en revient sous cette forme atténuée au régime électif. (2)

Peut-être serait-il encore préférable pour les membres du conseil supérieur de se voir conférer leur mandat par suite d'une élection spéciale. La plupart des projets de réforme, soumis au Parlement dans ces dernières années, s'inspiraient de cette conception : les uns établissaient des élections au scrutin de liste, en répartissant les chambres de commerce soit par circonscriptions régionales, soit par genre d'industrie et de commerce ; les autres attribuaient à chaque chambre un délégué au sein

1) Article précité de M. Gras sur les Chambres de commerce, page 729.

2) Voir en particulier les décrets du 5 juin 1873 et du 5 décembre 1894.

du Conseil supérieur. Ce dernier système évite toute difficulté en supprimant une répartition plus ou moins arbitraire ; et surtout il est susceptible de créer des rapports plus intimes entre les chambres de commerce et les membres du Conseil supérieur. Il était adopté comme base dans la proposition de loi présentée en 1889 par MM. Siegfried, Méline et Berger. (1)

Ce système d'élection individuelle ne doit pas faire négliger la considération des points de vue généraux. Aux délégués des chambres de commerce formant la majorité du nouveau Conseil, il conviendrait d'adjoindre par voie de cooptation une trentaine de personnes choisies les unes dans le monde scientifique, les autres parmi les représentants des grandes unions professionnelles. Enfin certains hauts fonctionnaires pourraient être appelés comme aujourd'hui à siéger dans le conseil, mais à titre purement consultatif. (2)

Le Conseil supérieur du travail, créé avant l'institution des conseils du travail dans les différents centres industriels, présente une organisation spéciale. En vertu du décret du 1^{er} septembre 1899, les deux tiers des sièges sont attribués aux représentants élus des patrons et des ouvriers, le dernier tiers étant réservé à des personnes qui ont pour

(1) *Journal Officiel* (Documents, Chambre, session extraordinaire 1889, annexe 114.)

(2) Voir le plan de formation des conseils supérieurs préconisé par M. François (*op. cit.*, pages 277 et 278).

mission de représenter les intérêts généraux en regard des intérêts corporatifs. (1)

Un procédé tout particulier préside à la désignation des représentants patronaux. Sur 22 délégués, 15 sont élus au scrutin de liste par les membres des chambres de commerce et des chambres consultatives (chaque membre possédant personnellement le droit de suffrage.) Malgré cette élection d'ensemble les diverses branches d'industrie ne sont pas privées d'une représentation spéciale; elles sont réparties en 15 groupements professionnels, et chacun de ces groupements doit avoir un représentant pris parmi les personnes qui exercent ou qui ont exercé la profession. Les 7 autres délégués patrons sont élus par et parmi les conseillers prud'hommes patrons de la manière suivante. Les tribunaux de prud'hommes de France sont divisés en trois catégories : la première comprend ceux qui siègent à Paris; la seconde ceux qui siègent dans les villes d'au moins 40.000 habitants; et la troisième, ceux des autres villes. Un tirage au sort désigne deux tribunaux de la première catégorie, trois de la deuxième et deux de la troisième, qui auront cha-

(1) Ce troisième tiers comprend d'abord trois sénateurs et cinq députés élus par leurs collègues, puis des « économistes et juriconsultes » au nombre de quatre désignés par le ministre du commerce, enfin dix membres de droit qui comprennent le président de la chambre de commerce de Paris, le trésorier de la chambre consultative des associations ouvrières de production, le vice-président de la commission consultative de la bourse du travail à Paris, le président du conseil municipal de Paris et six fonctionnaires chefs de service.

cun leur représentant patron au sein du Conseil supérieur.

Cette méthode est aussi appliquée pour la désignation de sept prud'hommes ouvriers.— L'élection des quinze autres représentants se fait sur les bases suivantes. Les syndicats d'ouvriers et d'employés sont répartis par professions en quinze groupes chargés chacun d'élire un délégué; ces groupes correspondent presque exactement aux différentes branches d'industrie désignées pour la représentation patronale. Mais ici, c'est l'unité syndicale qui jouit du droit de vote; et chaque groupement dispose d'un nombre de voix proportionnel au nombre de ses adhérents (une voix par 25 membres ou fraction de 25 membres).

Nous retrouvons à nouveau l'idée qui a présidé à l'organisation des conseils du travail. Les membres des syndicats sont les seuls à concourir à l'élection des délégués ouvriers; et ici encore ce privilège n'a pas été sans provoquer des réclamations. Nous ne reviendrons pas sur cette difficulté, et nous admettrons qu'il y a de précieux avantages à réunir dans le Conseil supérieur les représentants les plus éminents du mouvement syndical. Ce principe étant posé, il ne faut pas craindre de l'appliquer aussi à l'élection des délégués patronaux. D'un côté comme de l'autre, il y a tout intérêt à s'appuyer sur des organisations solidement constituées. Sans doute la désignation par les chambres de commerce peut conférer une réelle autorité; mais ces assemblées

sont plutôt qualifiées pour envoyer des représentants au Conseil supérieur du commerce. Il semble préférable de laisser à chaque organisme sa fonction spéciale, et de conserver bien distinctes deux séries d'institutions, ayant en vue les unes la prospérité générale du commerce et de l'industrie, et les autres, l'intérêt des travailleurs et leur protection légale.

La composition du Conseil supérieur a été l'objet d'une autre critique qui ne paraît pas sans fondement, et la voici : l'égalité, qui doit être maintenue entre les éléments ouvrier et patron, se trouverait faussée par l'introduction de membres de droit ou à la nomination du ministre. (1) C'est là un reproche auquel le Conseil supérieur ne doit donner prise en aucune façon, sous peine de perdre toute son autorité. D'ailleurs il ne serait pas nécessaire de modifier profondément sa composition : on pourrait donner seulement voix consultative aux fonctionnaires qui sont membres de droit, et conférer à l'assemblée elle-même le droit, appartenant aujourd'hui au ministre, de s'adjoindre certains « économistes et jurisconsultes. » De cette façon, sans risquer de détruire l'égalité entre l'élément patronal et ouvrier, on conserverait au sein du conseil les personnes capables de lui rendre les plus grands services par leurs connaissances techniques et scientifiques.

(1) Cette critique se trouve formulée dans la protestation déposée dans la session de 1901, par les membres patrons du Conseil supérieur. Voir *supra*, page 124.

Le Conseil supérieur de l'agriculture est régi à l'heure actuelle par le décret du 4 mars 1893. Il compte des membres nommés par le gouvernement et des membres de droit, qui sont en grande majorité de hauts fonctionnaires. Cette composition ne lui donne pas d'attache sérieuse dans le pays, et il est de toute nécessité de l'organiser sur une nouvelle base.

La commission de l'agriculture, nommée par la dernière Chambre, reconnaissait « qu'il y avait lieu de donner au Conseil supérieur une autre origine que la nomination par le gouvernement, origine qui lui assurerait une autorité réelle sur l'opinion et le gouvernement lui-même. » (1) Pour cela, elle recourait à l'élection par les chambres d'agriculture, et voici d'après quel procédé : Un délégué était attribué à chaque département ; il devait être élu par les membres des chambres d'arrondissement possédant chacun un droit de vote personnel.

Outre ces représentants élus, le projet de la commission faisait désigner par le gouvernement trente membres parmi les illustrations de la science ou de la pratique agronomique. (2) Il y ajoutait dix membres de droit, comprenant avec de hauts fonctionnaires les présidents de trois grandes sociétés agricoles : la Société nationale d'agriculture, la

(1) Rapport de M. Chevallier. (Documents parlementaires : Chambre, 1901, page 20).

(2) Comme pour le Conseil supérieur du travail, il serait sans doute préférable de confier ce choix au Conseil lui-même se recrutant par cooptation.

Société des agriculteurs de France et la Société nationale d'encouragement à l'agriculture. (1) Ce dernier élément est capable de rendre les plus grands services, en servant de trait d'union entre la représentation officielle et les organisations libres. Peut-être même conviendrait-il de faire à ces dernières une plus large place, et de réserver un certain nombre de sièges aux syndicats agricoles. A cet effet, on pourrait recourir aux dix unions régionales de syndicats agricoles et accorder à chacune d'elles un représentant dans le Conseil supérieur.

(1) D'après le décret du 4 mars 1893, les présidents de ces sociétés libres sont déjà membres du Conseil supérieur.

SECTION II

MODE D'EXERCICE DU DROIT D'INITIATIVE

Ces assemblées spéciales, que nous avons essayé de constituer sur une base forte et indépendante, doivent servir d'intermédiaire pour transmettre au Parlement les vœux des intéressés, et pour leur indiquer les moyens d'y donner satisfaction, en un mot, elles doivent posséder un droit d'initiative. Or, ce droit d'initiative ne sera vraiment rendu efficace qu'à la condition de s'exercer par voie hiérarchique ; en d'autres termes, il faut que les demandes de réformes produites par les chambres de commerce, conseils du travail, chambres d'agriculture, soient transmises au conseil supérieur correspondant, et présentées par celui-ci au Parlement sous forme de projet de loi définitif. Ainsi chaque conseil supérieur deviendrait tout à la fois une commission centrale chargée de réunir les travaux des assemblées inférieures, et un corps législatif à compétence limitée adjoint à titre auxiliaire aux Chambres politiques.

§ I. — RAPPORTS A ÉTABLIR ENTRE LES ASSEMBLÉES INFÉRIEURES ET LES CONSEILS SUPÉRIEURS.

Il s'agit d'abord d'établir des rapports suivis entre les corps constitués répandus sur tout le territoire

et les conseils placés auprès du gouvernement. Aujourd'hui ces rapports ne sont pas institués, et c'est un fait regrettable. Les chambres de commerce n'ont entre elles aucune organisation permanente ayant pour but de coordonner leur action. (1) Leurs revendications se ramènent presque toujours à des vœux adressés au pouvoir exécutif, (2) et c'est dans les dossiers des ministères que vont se réunir leurs travaux formant un ensemble plus ou moins confus. De même, c'est au ministre du commerce que les conseils du travail doivent envoyer leur rapport annuel sur l'exécution des lois et sur leur amélioration. Dans ces conditions, le législateur n'a pas connaissance le plus souvent des demandes produites par les corps constitués d'un bout à l'autre du territoire; et en tout cas il peut difficilement reconnaître la voix du pays au milieu de toutes ces réclamations si diverses, peut-être même contradictoires.

Dans le *référéndum* de 1901 sur les retraites ouvrières, on a encore suivi à peu près la même méthode. C'est la commission d'assurance et de prévoyance sociale de la Chambre qui devait recueillir les réponses envoyées par les chambres de commerce

1) Il a même fallu la loi du 9 avril 1898 pour accorder aux Chambres de commerce la liberté de réunion et de correspondance entre elles. Avant cette loi, chacune de ces assemblées aurait dû agir complètement séparée des autres, et communiquer uniquement avec le ministre du commerce; mais le gouvernement montrait à cet égard une certaine tolérance. (Voir le rapport de M. Mesureur. Documents Chambre, 1894. Annexe 739).

2) Lire à ce sujet les articles 11, 13 et 17 de la loi du 9 avril 1898.

et syndicats professionnels, et qui était chargée d'en tirer parti. Or elle a reçu une multitude de réponses, des plus différentes par leur valeur et de tendances les plus opposées ; elle en a conclu par l'organe de son rapporteur que « l'enquête n'avait abouti qu'à des résultats négatifs. » (1) Peut-être en aurait-il été autrement, si le Conseil supérieur du travail avait été chargé de dépouiller toutes ces réponses et de les mettre à profit. Sans doute il eût réussi à faire ressortir certains points communs des revendications syndicales ; et ses conclusions, formulées en connaissance de cause, auraient acquis de suite une portée considérable.

De fait, il est possible de se rendre compte combien les vœux du pays gagnent de force à se concentrer et à se résumer dans des résolutions bien précises. L'institution des États-Généraux dans l'ancienne France est très intéressante à cet égard, parce qu'elle fait ressortir les avantages de ce travail de condensation. A chaque élection, directe ou à plusieurs degrés, un cahier était rédigé contenant les doléances des électeurs ; et les cahiers généraux des trois Ordres, où venaient aboutir les griefs et remontrances de la nation, exerçaient ainsi une réelle influence, au point de devenir la base des ordonnances royales. (2) — A notre

(1) Rapport supplémentaire fait au nom de la commission d'assurance et de prévoyance sociale, par M. Paul GUIEYSSE. (Documents parlementaires, Chambre, 1902, page 113).

(2) Voir *supra*, page 118.

époque, c'est au moyen d'enquêtes restreintes à une question spéciale que les aspirations du pays parviennent à se manifester. Or nous trouvons un précédent particulièrement remarquable dans l'enquête douanière de 1890. Ce fut le Conseil supérieur du commerce et de l'industrie qui eut la mission de rédiger le questionnaire et de recueillir les réponses des intéressés. Éclairé par ces premières indications, il mit lui-même la question à l'étude, et donna son avis tant sur l'orientation générale de la politique douanière, que sur les taxes applicables à chaque produit. Cette délibération unique arrivait à résumer les vœux formulés par toutes les assemblées compétentes ; on comprend dès lors l'autorité qui s'y attachait et l'influence qu'elle a pu exercer sur le projet de tarif douanier. (1)

Cette méthode, qui a ramené à l'unité les travaux des chambres de commerce, doit être généralisée et mise à profit pour l'exercice du droit d'initiative en matière de législation. Les revendications des intéressés y trouveraient la plus grande facilité de se produire par l'intermédiaire des corps représentatifs compétents ; ce qui n'empêcherait pas de conserver les garanties indispensables pour la préparation des lois. En effet, chaque assemblée aurait le droit dans la sphère des intérêts dont elle a la charge, de présenter une demande de réforme et de l'envoyer au conseil supérieur correspondant. Souvent plu-

(1) Voir *supra*, page 93.

sieurs assemblées du même ordre chercheraient à se concerter pour donner plus de poids à leur réclamation ; mais un nombre minimum d'adhésions ne serait pas requis, et une seule demande suffirait pour saisir régulièrement le conseil supérieur. Cette demande pourrait d'ailleurs être présentée sous forme de projet complètement rédigé : il n'y a aucun inconvénient à redouter, puisque cette rédaction ne serait pas définitive et qu'elle aurait seulement pour but de donner une forme précise et sérieuse aux *desiderata* formulés.

Ainsi serait entamée la procédure de l'initiative. La commission permanente du Conseil supérieur, (1) chargée dans l'intervalle des sessions de préparer l'ordre du jour, aurait à opérer une sélection entre tous les projets présentés. Elle les prendrait ou non en considération ; elle aurait le droit, lorsqu'elle le jugerait utile, de provoquer sur telle ou telle réforme une enquête près des assemblées compétentes. Il en résulterait un projet bien étudié, qui serait soumis au Conseil supérieur dans sa prochaine session. Alors s'ouvrirait la discussion générale, discussion pleinement éclairée par tout ce travail préparatoire, et où l'opinion de tous les

(1) Nous supposons que cette commission jouit de toute la confiance du conseil et la représente véritablement. Actuellement déjà, depuis le décret du 1^{er} septembre 1899, la commission permanente du Conseil supérieur du travail apparait comme une délégation de l'assemblée générale. Ses membres comprennent sept patrons et sept ouvriers, un sénateur et un député tous élus par le conseil ; et de plus cinq membres de droit.

corps représentatifs aurait un porte-paroles en la personne des membres élus. La résolution qui serait prise dans cette assemblée plénière ne ferait que traduire dans leur ensemble les revendications du pays.

§ II. — RAPPORTS A ÉTABLIR
ENTRE LES CONSEILS SUPÉRIEURS ET LE PARLEMENT.

Quand le moment serait venu de faire parvenir au législateur le résultat de tous ces travaux, il ne suffirait pas de lui transmettre purement et simplement la délibération prise ; il est indispensable que les conseils supérieurs soient appelés à prendre part d'une façon effective aux discussions des chambres politiques. Voici entre autres deux raisons qui font comprendre la nécessité de cette collaboration.

Chaque conseil supérieur est chargé de la défense d'un intérêt spécial ; et c'est à ce point de vue particulier qu'il se placera pour proposer telle ou telle réforme. Or le Parlement, qui a pour mission de rechercher avant tout le bien général, devra tenir compte, dans l'examen de cette proposition, des différents intérêts en présence ; le plus sûr moyen pour lui de dégager la solution équitable, vraiment avantageuse pour l'ensemble du pays, c'est d'entendre contradictoirement les représentants des divers intéressés et de se prononcer ensuite en toute impartialité. De plus, si ce débat fait ressortir la nécessité de modifier certaines parties du projet,

il importe en ce cas de mettre en harmonie l'ensemble des dispositions, et aussi de ne pas y apporter des changements qui condamneraient la réforme à un échec. Or pour ce travail de coordination et de confection technique de la loi, la collaboration des auteurs du projet est de première nécessité.

Aujourd'hui, aucun rapport n'est officiellement établi entre le Parlement et les assemblées spéciales. C'est le gouvernement qui est le centre de tout, et pour ainsi dire l'intermédiaire obligé. De même que les vœux formulés par les chambres de commerce vont aboutir trop souvent dans les dossiers des ministères, de même les conseils supérieurs sont encore, en théorie du moins, les auxiliaires des différents ministres; et lorsqu'ils ont formulé leur avis, c'est au nom du gouvernement et sous sa responsabilité que les projets sont présentés aux Chambres.

En fait, on a vu à différentes reprises les représentants des groupes syndicaux intervenir en personne dans la préparation de certaines lois; cette intervention s'est faite, d'une manière pour ainsi dire officieuse, au sein des commissions parlementaires chargées d'étudier les réformes. Nous en avons des exemples tout récents. Ainsi, au sujet de la proposition de M. Basly, tendant à réduire à 8 heures la journée de travail dans les mines, la commission de la Chambre a entendu successivement les directeurs des compagnies houillères et les délégués des ouvriers mineurs ;

et les déclarations des uns et des autres se trouvent consignées dans le rapport présenté à la Chambre. (1) Dernièrement encore, la commission sénatoriale chargée d'examiner la proposition de M. Béranger relative à l'institution de conseils consultatifs du travail, s'est mise à la disposition des groupes de patrons et d'ouvriers et les a invités à formuler leur manière de voir. (2)

Hors et avant tout, c'est dans les commissions parlementaires que les délégués des conseils supérieurs doivent participer à la confection des lois. En effet, nous supposons que les propositions des assemblées spéciales, étant dispensées de la prise en considération, seront immédiatement renvoyées à l'examen d'une commission; il s'agit d'en préciser exactement la raison d'être et la portée, dès ce premier acte de la procédure législative. Est-il nécessaire de faire remarquer que ce sera le moment de la collaboration la plus féconde? Alors que la question sera encore entière devant le Parlement, ces délégués apporteront une résolution prise par le conseil compétent, et s'en feront les défenseurs. (3) Dans ces travaux préparatoires, ils exerceront une

(1) Rapport présenté au nom de la commission du travail (Documents. Session extraordinaire 1901, page 209.)

(2) Rapport de M. Francis Charmes sur la proposition de loi de M. Béranger (*Supra*, pages 124 et 126.)

(3) D'ailleurs, pour mettre en présence les différentes opinions émises, deux ou trois délégués venant d'un même conseil supérieur pourraient être appelés à les soutenir devant la commission. — M. FRANÇOIS, *op. cit.*, p. 285.

influence qui, pour demeurer discrète, n'en sera que plus réelle ; les échanges de vues, les discussions tout intimes leur permettront d'éclairer, parfois même de convaincre, ceux des commissaires qui n'auront pas leur opinion arrêtée d'avance.

Ensuite, les délégués des conseils supérieurs auront à prendre la parole dans la discussion en séance publique. Cette intervention de personnes étrangères au Parlement ne présente rien de bien extraordinaire. Sans même remonter aux constitutions de l'an VIII et de 1852 (1), nous avons aujourd'hui encore l'institution des commissaires du gouvernement. D'après l'article 6 de la loi du 16 juillet 1875, « les ministres peuvent se faire assister par des commissaires désignés, pour la discussion d'un projet de loi déterminé, par décret du président de la République ». S'il est reconnu nécessaire « d'avoir, dans un débat sur un projet de loi, l'homme spécial à côté de l'homme politique, » (2) peut-on hésiter d'accorder la parole au sein du Parlement à des personnalités douées, elles aussi, d'une compétence spéciale et qui, de plus, parleront avec autorité au nom des intérêts du pays ? (3) Cette nécessité s'imposera d'autant plus

(1) Sous ces constitutions, le Conseil d'État avait la prérogative de rédiger les projets de loi, et c'était aussi parmi ses membres que le gouvernement choisissait les orateurs chargés de défendre ces projets devant le corps législatif. Mais, cette double attribution s'exerçait sous l'autorité du pouvoir personnel.

(2) M. ESMEIN, *Éléments de droit constitutionnel*, page 571,

(3) Citons, à cet égard, l'opinion de M. Villey : « Si l'on craint que es grands intérêts économiques ne soient pas suffisamment repré-

que le projet à discuter, étant conçu en dehors des ministres, pourra très bien être combattu par eux au sein des Chambres, et qu'il faudra cependant lui assurer des défenseurs attitrés.

Une fois le projet de loi adopté, les conseils supérieurs seront admis à prêter leur concours au Conseil d'État pour élaborer le règlement d'administration publique. Certes, il est à la fois logique et avantageux qu'ils puissent assurer dans le détail l'exécution d'une réforme dont ils auront pris l'initiative. En fait il est permis d'attendre de cette intervention les meilleurs résultats; ces conseils supérieurs posséderont une compétence technique indiscutable; de plus, étant composés des représentants de tout le territoire, ils seront tout naturellement amenés à faire un règlement bien conforme aux exigences de la pratique et s'adaptant parfaitement aux diversités locales.

L'initiative des lois, ainsi organisée en dehors du gouvernement et des Chambres, n'aboutirait pas à une division du pouvoir législatif. Les sénateurs et députés conserveraient toutes leurs prérogatives en matière de législation, aussi bien le droit de propo-

sentés, il y aurait un moyen assez simple d'y remédier : ce serait d'autoriser les grands corps électifs qui représentent ces intérêts à députer quelques-uns des leurs au Parlement pour les y défendre, sans d'ailleurs prendre part au vote.... Par là, tous les intérêts légitimes seraient sauvegardés; car ce qu'il faut surtout pour cela, c'est une représentation composée d'hommes intelligents et probes, dont la religion soit suffisamment éclairée sur la question à résoudre ». *Législation électorale comparée*, page 157.

sition que le droit d'amendement. La sanction du Parlement serait toujours nécessaire pour donner force de loi à tous les projets. Il y aurait simplement une *division du travail* législatif; grâce à des rapports bien agencés entre les différents organes, il s'ensuivrait entre les uns et les autres une collaboration féconde pour l'accomplissement des réformes; et les assemblées spéciales acquerraient par ce moyen un *pouvoir de fait* sur la législation.

Cette division du travail aurait pour base et pour raison d'être la représentation spéciale accordée à chaque catégorie d'intérêts. Or la multiplicité des assemblées représentatives, tant qu'elles ont uniquement pour mission d'aider l'action du Parlement, ne doit faire redouter aucun conflit, ni aucun danger de complication. En elle-même, elle est un bien; elle est conforme à la loi du progrès. Dans un pays dont la civilisation progresse, dont les besoins grandissent et dont les intérêts vont toujours en se diversifiant, il est nécessaire de multiplier de plus en plus les organes représentatifs. L'unité de représentation contredit la nature des choses, et M. Guizot a victorieusement réfuté sur ce point la thèse jacobine. « Un peuple, écrivait-il, n'est point une immense addition d'hommes... tant de milliers, tant de millions comptés dans un certain espace de terre, et tous contenus et représentés dans un chiffre unique qu'on appelle tantôt un Roi, tantôt une Assemblée. Un peuple est un grand corps organisé formé par l'union, au sein d'une même patrie, de certains

éléments sociaux qui se forment et s'organisent eux-mêmes naturellement, en vertu des lois primitives de Dieu et des actes libres de l'homme.

» La diversité de ces éléments est un des faits essentiels qui résultent de ces lois ; elle repousse absolument cette unité fausse et tyrannique qu'on prétend établir au centre du gouvernement pour représenter la société où elle n'est pas. »

Sans doute, ajoutait M. Guizot, il ne faut pas que « tous les éléments de la société, tous les groupes qui se forment naturellement dans son sein, les classes, les professions, les opinions diverses soient reproduits et représentés au sommet de l'État par autant de *pouvoirs* qui leur correspondent..... L'unité sociale veut qu'il n'y ait qu'un gouvernement. La diversité des éléments même veut que ce gouvernement ne soit pas un pouvoir unique. » (1)

(1) M. Guizot. *De la démocratie en France*, pages 109, 110 et 111.

CONCLUSION

En Suisse le droit d'initiative populaire nous apparaît comme une application du gouvernement direct, il permet aux citoyens d'engager la procédure de révision et même de participer à l'exercice du pouvoir constituant. En fait il donne libre carrière aux propositions de nature les plus diverses ; et cette prérogative si étendue profite surtout aux partis politiques capables de mener une campagne révisionniste et d'entraîner à leur suite la masse des électeurs. Pourtant, dans son principe, l'initiative populaire est, à l'encontre du referendum, un droit essentiellement actif et fécond : il fournit au peuple le moyen de demander et de faire aboutir certaines réformes.

En France, l'initiative en dehors du gouvernement et des Chambres se montre pour ainsi dire en germe dans la participation des corps représentatifs des intérêts à l'œuvre législative. Réalisée sous cette forme, elle présenterait le double avantage de donner un aboutissant au mouvement syndical et d'améliorer la législation par le concours d'assemblées compétentes. Pour exercer avec fruit le droit

d'initiative, les corps représentatifs des intérêts devraient tous être organisés sur le principe de l'élection ; et des rapports d'une collaboration étroite devraient être établis entre les organes inférieurs et les conseils supérieurs correspondants d'une part, entre ces conseils supérieurs et le Parlement d'autre part.

De cette façon serait obtenue une décentralisation dans l'ordre législatif, décentralisation vraiment effective puisqu'elle aurait pour point d'appui des corps indépendants et solidement constitués. D'un bout à l'autre du territoire pourraient s'élever des demandes de réformes produites par les intéressés et étudiées par les assemblées compétentes ; elles arriveraient au législateur sous la forme d'une délibération résumant les vœux de tout le pays. Or cette décentralisation peut avoir les résultats les plus féconds, et nous nous permettons en finissant de faire ressortir ce qu'il est permis d'en attendre pour l'avenir.

D'abord cette participation du pays à l'œuvre législative contribuerait à relever chez nous le niveau de l'éducation politique. Aujourd'hui les droits politiques des citoyens consistent presque uniquement à élire leurs représentants. Or, dans les périodes électorales, les questions de principes s'effacent trop souvent devant les questions de personnes ; et, surtout avec notre scrutin uninominal, la discussion des idées fait place à une lutte d'influence entre deux adversaires. Le droit d'initiative

ouvrirait à tous les citoyens un champ d'action tout différent : il leur permettrait de s'occuper eux-mêmes et directement de leurs intérêts. Comme on l'a fait remarquer du *referendum*, « il accoutumerait le peuple à juger les idées directement sans les incarner en des personnes. » (1)

En même temps, la manifestation directe des désirs du pays pourrait mettre un terme à l'omnipotence du Parlement, qui se prétend le dépositaire de la souveraineté nationale et qui s'arroe à ce titre toute l'autorité dans l'État. Désormais le corps électoral n'abdiquerait plus tous ses droits entre les mains de ses représentants ; il trouverait encore à formuler ses revendications par des organes puissants et autorisés. — Avec les Chambres politiques, les corps représentatifs des intérêts partageraient en fait l'exercice du pouvoir législatif ; et ces assemblées, jouissant d'une influence de plus en plus considérable, pourraient être appelées par la suite à envoyer leurs délégués dans une Chambre haute. Ce jour-là, se trouveraient représentés au Parlement, d'une part les opinions individuelles, d'autre part, les intérêts collectifs, les deux Chambres figurant les différents aspects de la société et se servant mutuellement de contrepoids.

Enfin la décentralisation dans l'ordre législatif serait sans doute le prélude de la décentralisation dans l'ordre administratif. Les réformes se ressen-

(1) M. Paul DESCHANEL. Cité par M. Duthoit. *Le suffrage de demain*, page 67.

tiront toujours de l'idée qui les aura inspirées. Maintenant le travail législatif s'opère par le concours du Parlement et du gouvernement, qui ont une tendance à tout ramener dans l'orbite de leurs pouvoirs : aussi voit-on la centralisation s'aggraver de jour en jour. Le résultat serait tout différent si le pays qui travaille et qui souffre du manque de liberté, pouvait élever lui-même la voix et proposer ses propres solutions.

Vu :

Le Doyen de la Faculté de Droit
de l'Université de Dijon,
 E. BAILLY.

Vu :

M. DESLANDRES.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Dijon, le 26 Juin 1902.

Le Recteur de l'Académie :

CH. ADAM.

Correspondant de l'Institut.

BIBLIOGRAPHIE DE LA PREMIÈRE PARTIE

- ARNOULT. — *De la révision des Constitutions*. Paris, 1895.
- BORGEAUD. — *Établissement et révision des Constitutions*. Paris, 1893.
- Chronique politique sur le plébiscite du 4 novembre 1894, dans la *Revue du Droit public et de la Science politique*, 1894, 2^e vol.
- CURTI. — *Geschichte der schweizerischen Volksgesetzgebung*. Zurich, 1885.
- Le referendum suisse, dans la *Revue politique et parlementaire*, août 1897.
- DROZ (Numa). — La révision fédérale, dans la *Bibliothèque universelle et Revue Suisse*, janvier 1885.
- La démocratie en Suisse et l'initiative populaire, dans la *Bibliothèque universelle et Revue Suisse*, novembre 1894.
- Chroniques politiques, dans la *Revue politique et parlementaire*, juillet et décembre 1894.
- DUNANT. — *La législation par le peuple en Suisse*. Genève, 1894.
- ESMEIN. — *Éléments de Droit constitutionnel*, 2^e édit. Paris, 1899.
- Deux formes de gouvernement, dans la *Revue du Droit public*, janvier-février 1894.
- HILTY. — Le referendum et l'initiative en Suisse, dans la *Revue de Droit international*, 1892.
- KELLER. — *Das Volksinitiativrecht nach den schweizerischen Kantonsverfassungen*. Zurich, 1889.

- LAVELEYE (DE). — *Le gouvernement dans la démocratie*. Paris, 1891.
- RENARD. — Le referendum et le droit d'initiative en Suisse, dans la *Revue politique et parlementaire*, août 1902.
- SALIS. — *Le Droit fédéral Suisse*, traduit par Borel. Berne, 1892.
- SECRETAN. — Chroniques politiques, dans la *Revue politique et parlementaire*, décembre 1900 et juin 1902.
- SIGNOREL. — *Étude de législation comparée sur le referendum législatif*. Paris, 1896.
- WUARIN. — L'évolution de la démocratie en Suisse, dans la *Revue des Deux-Mondes*, 1^{er} août 1891.
-

BIBLIOGRAPHIE DE LA DEUXIÈME PARTIE

- BENOIST (Charles). — *La crise de l'État moderne. De l'organisation du suffrage universel*. Paris, 1894.
- DESCHANEL (Paul). — *La République nouvelle*.
- DESJARDINS. — *De la liberté politique dans l'État moderne*. Paris, 1894.
- DESLANDRES. — *La crise de la science politique et le problème de la méthode*. Paris, 1902.
- DONNAT. — *La politique expérimentale*. Paris, 1885.
- DUGUIT. — L'élection des Sénateurs, dans la *Revue politique et parlementaire*, août et septembre 1895.
- DUTHOIT. — *Le suffrage de demain*. Paris, 1901.
- FRANÇOIS. — *La représentation des intérêts dans les corps élus*. Paris, 1899.
- GRASSERIE (R. DE LA). — La représentation professionnelle, dans la *Revue politique et parlementaire*, août 1895.
- Le gouvernement direct et le gouvernement indirect, dans la *Revue politique et parlementaire*, septembre 1897.

- HAURIU. — La limitation de l'État, dans la *Revue politique et parlementaire*, mars 1896.
- LAFITTE. — *Le suffrage universel et le régime parlementaire*. Paris, 1888.
- LARCHER. — L'initiative parlementaire pendant la sixième Législature, dans la *Revue politique et parlementaire*, juin et juillet 1898.
- LA-TOUR-DU-PIN-CHAMBLY (DE). — L'organisation du suffrage universel, dans l'*Association catholique*, septembre 1896.
- LE COUR-GRANDMAISON. — Le mouvement corporatif en Europe, dans la *Revue des Deux-Mondes*, 15 février 1900.
- MARCÈRE (DE). — La Constitution et la Constituante, dans la *Revue politique et parlementaire*, février 1899.
- MICHON. — *L'initiative parlementaire et la réforme du travail législatif*. Paris, 1898.
- PIC. — *Traité élémentaire de législation industrielle*. Paris, 1894.
- PICOT. — Rapport sur l'ouvrage de Charles Benoist : *La crise de l'État moderne*. — Séances et travaux de l'Académie des Sciences morales et politiques, tome 49^e.
- VILLEY. — *Législation électorale comparée des principaux pays d'Europe*.
- Compte rendu des sessions du Conseil supérieur du travail et du Conseil supérieur du commerce et de l'industrie. — Paris, Imprimerie nationale.
-

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION.....	5

PREMIÈRE PARTIE

L'INITIATIVE POPULAIRE DANS LE DROIT FÉDÉRAL SUISSE.....	9
CHAPITRE I ^{er} . — NOTION DU DROIT D'INITIATIVE.....	11
CHAPITRE II. — HISTOIRE DU DROIT D'INITIATIVE....	16
§ I ^{er} . — Constitution de 1848.....	16
§ II. — Tentative de révision en 1880.....	19
§ III. — Révision de 1891.....	22
CHAPITRE III. — ORGANISATION DU DROIT D'INITIATIVE	26
§ I ^{er} . — Procédure à suivre pour les différentes demandes d'initiative.....	26
§ II. — Système adopté dans les votations populaires.....	30
CHAPITRE IV. — EXPÉRIENCES DU DROIT D'INITIATIVE.	33
CHAPITRE V. — APPRÉCIATION DU DROIT D'INITIATIVE	49
SECTION I ^{re} . — Étendue du droit d'initiative.....	50
§ I ^{er} . — Son application dans le domaine constitutionnel.....	50
§ II. — Son extension en dehors des matières constitutionnelles.....	54

	Pages
SECTION II. — Les règles d'organisation.....	57
§ I ^{er} . — Demande de révision totale.....	57
§ II. — Demande de révision partielle conçue en termes généraux.....	59
§ III. — Demande de révision partielle par projet rédigé de toutes pièces	61
CHAPITRE VI. — FONDEMENT RATIONNEL DU DROIT D'INITIATIVE. CONCLUSION.....	66

DEUXIÈME PARTIE

L'INITIATIVE DES CORPS REPRÉSENTATIFS DES INTÉRÊTS EN FRANCE.....	70
CHAPITRE I ^{er} . — MODE D'APPLICATION EN FRANCE DU DROIT D'INITIATIVE.....	73
SECTION I ^{re} . — Motifs d'écarter la forme de l'initiative populaire.....	73
SECTION II. — Influence exercée dans l'œuvre législa- tive par les corps représentatifs des intérêts	78
§ I ^{er} . — Leur intervention dans les réformes sociales.....	81
§ II. — Leur intervention dans les questions économiques	90
CHAPITRE II. — AVANTAGES DE LA PARTICIPATION A L'ŒUVRE LÉGISLATIVE DES CORPS REPRÉSENTATIFS DES INTÉRÊTS....	96
SECTION I ^{re} . — Utilité de compléter la représentation politique par la représentation profes- sionnelle	78
§ I ^{er} . — Le suffrage individualiste, base de la représentation politique	98
§ II. — Le mouvement syndical dans la société de notre époque	101

	Pages
SECTION II. — Utilité de faire collaborer à la législation des assemblées spécialement compé- tentes.....	107
§ I ^{er} . — Utilité d'éclairer l'intervention du légis- lateur dans les questions économiques.	108
§ II. — Utilité d'assurer une sérieuse prépara- tion des lois.....	111
CHAPITRE III. — ORGANISATION D'UN CONCOURS PLUS ACTIF DES CORPS REPRÉSENTATIFS DES INTÉRÊTS DANS LA LÉGISLATION. LE DROIT D'INITIATIVE.....	116
SECTION I ^{re} . — Régime d'organisation.....	116
§ I ^{er} . — Supériorité du régime de l'élection....	117
§ II. — Le régime électif appliqué à la base de l'organisation.....	121
§ III. — Le régime électif appliqué au sommet de l'organisation.....	129
SECTION II. — Mode d'exercice du droit d'initiative....	137
§ I ^{er} . — Rapports à établir entre les assemblées inférieures et les conseils supérieurs..	137
§ II. — Rapports à établir entre les conseils supérieurs et le Parlement.....	142
CONCLUSION	149
